Die
Staatenpflege des Reiches
nach Art. 76 R.V.

Inaugural-Dissertation

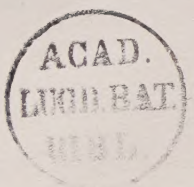
zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Heinrich Armand Ostermann

in Jena.



Otto Wigand

Verlagsbuchhandlung und Buchdruckerei m. b. H.

Leipzig 1910.

Meinen Eltern.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546813_0104

Inhaltsverzeichnis.

Seite

A. Einleitung 9

B. I. Die Staatenpflege des Reiches in Art. 76 der R.V. nach ihren Zielen 11

1. Die zwischenstaatliche Friedensbewahrung (§ 1 u. 2) 11

2. Der Schutz der Einzelstaaten (§ 3 u. 4) 23

3. Thron- und Regentschaftsstreitigkeiten (§ 5) . . . 31

II. Die Staatenpflege des Reiches in Art. 76 der R.V. nach den Voraussetzungen ihrer Auslösung 38

1. Der Anruf eines Teiles (§ 6) 38

2. Landesverfassungsmäßige Behörden zur Entscheidung einzelstaatlicher Verfassungsstreitigkeiten (§ 7) 43

III. Die Staatenpflege des Reiches im Art. 76 der R.V. nach Organ und Art ihrer Durchführung 49

1. Der gütliche Ausgleich durch den Bundesrat (§ 8) . 49

2. Der Entscheid von Staatenstreitigkeiten (§ 9) . . . 51

3. Der Entscheid von Verfassungsstreitigkeiten (§ 10) . 60

C. Schluß 65

Literaturverzeichnis.

Anschütz, S., Deutsches Staatsrecht (in der Holtzendorff-Kohlerschen Rechtsenzyklopädie, 6. Aufl. S. 451).

Arndt, A., 1. Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901.
2. Verfassung des Deutschen Reiches, 3. Aufl. Berlin 1907 (cit. Kommentar).
3. Die rechtliche Stellung des Bundesrats in Verfassungsstreitigkeiten in der Deutschen Juristenzeitg. 1898 S. 497 ff.

Binding, K., Bundesrat und Staatsgerichtshof in der Deutschen Juristenzeitung 1898 S. 69 ff.

Bornhak, C., 1. Preußisches Staatsrecht I. Bd.
2. Zur lippeschen Thronfolgefrage, in den Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung und Verwaltung und Volkswirtschaft 1904 Nr. 1 S. 56 ff.

Cybichowski, S., Art. 76 der Reichsverfassung, Inaug.-Diss. Straßburg 1902.

Fleischer, M., Die Zuständigkeit des Deutschen Bundesrats für Erledigung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, Breslau 1904.

Haenel, A., Deutsches Staatsrecht, I. Bd. Leipzig 1892.

Jagemann, E. v., Die deutsche Reichsverfassung, Vorträge, Heidelberg 1904.

Jellinek, G., Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887.

Kliemke, E., Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrats, Berlin 1894.

Krick, A., Der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen deutschen Bundesstaaten, Leipzig 1903.

Laband, P., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, I. Bd. 4. Aufl. 1901.

Luther, A., Thronstreitigkeiten und Bundesrat, Berlin 1904.

Martitz, F. v., Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes, Leipzig 1868.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl. Leipzig 1905.

Perels, K., Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten auf Grund des Art. 76 der Reichsverfassung, Inaug.-Diss. Berlin 1900.

Reinke, O., Die Verfassung des Deutschen Reiches (Kommentar), Berlin 1906.

Riedel, E., Die Verfassungsurkunde, Nördlingen 1871.

Rönne, L. v., Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl. Leipzig 1876.

Schaefer, F., Die richterliche Tätigkeit des Bundesrats auf Grund des Art. 76 der Reichsverfassung, Inaug.-Diss. Erlangen 1903.

Schücking, Der Staat und die Agnaten.

Schulze, H., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. II, Leipzig 1886.

Seydel, M. v., 1. Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, II. Aufl. 1897, (cit. Kommentar).

2. Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, N. F. Tübingen 1902, (cit. Abhandlungen).

3. Der deutsche Bundesrat in Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch, N. F. Jahrg. III (1879) II. Heft, S. 1 ff. (cit. Bundesrat).

Sievert, H., Die Zuständigkeit des deutschen Bundesrats für Erledigung von Thron- und Verfassungsstreitigkeiten, Berlin 1906.

Stoerk, F., Handbuch der deutschen Verfassungen, Leipzig 1884.

Stradonitz, St. Kekulé v., Erörterungen über den gegenwärtigen Stand der Lippeschen Thronfolgefrage im Archiv für öffentliches Recht, Bd. XIV, I. Heft, S. 1 ff.

Thudichum, F., Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins, Tübingen 1870.

Westerkamp, J. B., Über die Reichsverfassung, Hannover 1873.

Zachariä, H. A., Deutsches Staats- und Bundesrecht, Bd. I u. II. 2. Aufl. Göttingen 1854.

Zoepfl, H., Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. Aufl.

Zorn, Ph., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 2. Aufl. Berlin 1895.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des verfassungsberatenden Reichstages, 2. Bd. Berlin 1867.

A.

Einleitung.

Es ist in der Literatur die Ansicht vertreten worden, daß die Einheit der beiden Abschnitte des Art. 76 R.V.:

„Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, werden auf Anruf des einen Teiles von dem Bundesrate erledigt.

Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen des einen Teiles der Bundesrat gütlich auszugleichen, oder wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen",

„keine innere, sondern lediglich eine formale" [1]) sei.

Eine solche Auffassung bedeutet m. E. ein Verkennen von Natur und Zweck des Art. 76 R.V.

Schon im verfassungsberatenden Reichstag machte der Abgeordnete und Göttinger Rechtslehrer H. A. Zachariä den zwar vergeblichen Versuch, die beiden angeführten Bestimmungen der R.V. auch nach außen hin „unter einen

---

1) Perels, Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten auf Grund des Art. 76 der R.V. S. 15.

Hut zu bringen“ [2]), indem er beantragte, daß die in ihnen behandelten Dinge einem besonderen Bundesschiedsgericht zur Erledigung übertragen werden sollten [3]).

Was ihn diesen Antrag stellen ließ, ist zweifellos die Erkenntnis gewesen, daß die beiden Bestimmungen des Art. 76 R.V. aus dem gemeinsamen Grundgedanken einer im zusammengesetzten Staate unbedingt erforderlichen „Staatenpflege“ [4]) flossen.

Staatenpflege heißt der Inbegriff aller derjenigen Kompetenzen, die in einem zusammengesetzten Staate der Gesamtheit im Interesse ihres Bestandes den Einzelstaaten gegenüber gegeben sind und die Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen und den Schutz dieser Einzelstaaten bezwecken.

Dünkte schon dem Deutschen Bunde [5]), einem bloßen „völkerrechtlichen Verein“ [6]) die Staatenpflege eine Lebensfrage, um wieviel mehr mußte sie es dann dem Norddeutschen Bunde und seinem Rechtsnachfolger, dem Deutschen Reiche sein.

---

2) v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, S. 214.

3) Zachariä wollte damals alle im XIII. Abschnitt der R.V. behandelten Dinge, sowie alle Streitigkeiten über Thronfolge, Regierungsfähigkeit und Regentschaft, sowie Privatansprüche gegen das Reich oder eine Mehrheit von Bundesstaaten einem ständigen Bundesgericht übertragen wissen.

4) Haenel, Deutsches Staatsrecht, I. Bd. S. 562.

5) Als hier besonders in Betracht kommend: D.B.A. vom 8. Juni 1815, Art. 11 Abs. 4; Bundesausträgalordnung vom 16. Juni 1817; Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 (in Sonderheit Art. 19, 21—24, 31); Bundesbeschluß vom 3. Aug. 1820, das Verfahren bei Aufstellung der Austrägalinstanzen betreffend; Bundesexekutionsordnung vom 3. Aug. 1820; Bundesbeschluß vom 30. Okt. 1834, betreffend die Errichtung eines Schiedsgerichts von Streitigkeiten zwischen Regierungen und Ständen.

6) D.B.A. Art. 1.

Kein Staatenbund mehr, zusammengehalten durch das immerhin nur lockere Band völkerrechtlicher Verträge, sondern ein Bundesstaat. Kein bloßes Gesellschaftsverhältnis mehr, sondern ein Zusammenschweißen von 25 deutschen Einzelstaaten zu einem neuen Staate in des Wortes wahrster Bedeutung.

Dieser Staat mußte vermöge seiner Struktur den Gedanken der Staatenpflege aufnehmen, wenn anders er nicht schon bei seinem Entstehen den Keim des Unterganges in sich tragen sollte.

Nicht allein, doch in ihren bei weitem wichtigsten Funktionen hat diese Staatenpflege des Reiches in Art. 76 R.V. ihren Ausdruck gefunden.

Es wird im folgenden zunächst von den Zielen der Staatenpflege des Reiches in Art. 76 R.V. gehandelt werden.

B.

I.

Die Staatenpflege des Reiches in Art. 76 der R.V. nach ihren Zielen.

1. Die zwischenstaatliche Friedensbewahrung.

§ 1.

Allgemeines.

Das neue Deutsche Reich ist ein Gesamtorganismus, zusammengewachsen aus 25 deutschen Einzelstaaten, mit der ganz eigenartigen Erscheinung, daß diese Staaten nicht spurlos in dem Reiche aufgegangen sind, sondern, getrennt

vom Gesamtorganismus gedacht, ihre Lebensfähigkeit als solche bewahrt haben [1]).

Teile eines Ganzen, und doch wieder fähig, selbständig untereinander in Verkehr zu treten, ja vermöge ihrer Zugehörigkeit zu einem derart engen Verbande sogar in weit höherem Grade zur Pflege wechselseitiger Beziehungen genötigt, als dies sonst im Völkerleben wohl der Fall.

Wechselseitige Beziehungen so mannigfachster Art aber können nie ganz ungetrübt bleiben. Es wird sich auch bei allem gegenteiligen guten Willen nicht vermeiden lassen, daß Differenzen zwischen den bündischen Staaten vorkommen.

Man wird selbstverständlich zunächst beiderseitig bemüht und bedacht sein, sich im Wege gegenseitiger Verständigung zu einigen. Gelingt das, so hat das Reich keine Veranlassung, seinerseits helfend und schlichtend einzugreifen. Dem Gesamtorganismus droht keine Gefahr.

Doch es sind Fälle denkbar, in denen der Streit ein derartiges Ansehen gewinnt, daß eine friedliche Einigung zwischen den streitenden Parteien selbst ausgeschlossen ist.

Im internationalen Verkehr der Völker sprechen dann die zu Gebote stehenden Gewaltmittel das entscheidende Wort: Retorsion, Repressalie und Krieg treten in ihre Rechte. Das größere Macht- und Kraftaufgebot entscheidet den Streit.

Ein derartiger Austrag ihrer Differenzen ist unter Bundesstaaten naturgemäß ausgeschlossen. Eine Entscheidung der Waffen zwischen den deutschen Einzelstaaten ist

---

1) Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie S. 510: „... welcher das lebendige Fortbestehen letzterer voraussetzt und fordert ..."

eine „juristische Unmöglichkeit“ [2]). Überdies bedeutete sie nichts anderes als ein Bürgerkrieg, ein Sichselbstzerfleischen, das letzten Endes zu der Auflösung des Gesamtorganismus führen müßte.

Und doch muß der Streit eine Lösung finden, wenn anders ein weiteres ersprießliches Zusammenarbeiten der streitenden Staaten zu Nutz und Frommen der Gesamtheit möglich sein soll.

Hier hat das Reich einzugreifen, Selbstschutz zu üben. Hier hat es mit einer Staatenpflege einzusetzen, deren Ziel es sein muß, die streitenden Staaten zu einer Einigung zu bringen, eine endgültige Entscheidung in der Streitsache herbeizuführen und so den zwischenstaatlichen Friedenszustand im Interesse der Gesamtheit zu wahren.

§ 2.

Staatenstreitigkeiten.

Art. 76 I R.V. handelt von Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten, kurz Staatenstreitigkeiten.

Aus dem oben § 1 Gesagten ergibt es sich als selbstverständlich, daß es sich nur um Streitigkeiten zwischen Staaten als solchen handeln kann. Kein Streit des Individuums gegen den Staat oder umgekehrt. Nur Staat im Streite gegen Staat. Nur ein solcher Streit kann zu den eben behandelten Komplikationen führen.

---

2) Vergl. Haenel, a. a. O. S. 578; Krick, Der Bundesrat als Schiedsrichter, S. 2.

Nur das Reich als solches, d. h. also die Gesamtheit der Staaten kann durch den Kaiser Krieg erklären (Art. 11 R.V.). Im deutschen Bund war der Krieg unter den Gliedstaaten vertragsmäßig ausgeschlossen. Art. 11 d. D.B.A., Art. 21 d. W.S.A.

Die Literatur [1]) vertritt denn auch demgemäß fast durchweg diesen Standpunkt und sieht in Art. 76 I R.V. nur den Staatenstreit in des Wortes engster Bedeutung.

Einige wenige wollen hiervon eine Ausnahme zugunsten der Landesfürsten konstruieren und Streitigkeiten zwischen Landesherrn oder zwischen einem Landesfürst und einem andern Staat unter Art. 76 I R.V. mitinbegriffen wissen.

So beruft sich Kekulé von Stradonitz [2]), der vornehmlich diese Anschauung vertritt, darauf, daß in dem unserem Art. 76 I R.V. — aber nur in der „Generalidee" der Staatenpflege entsprechenden Art. 11 Abs. 4 d. D.B.A. von „Bundesgliedern" die Rede sei, ein Wort, das auch auf die persönlichen Verhältnisse der Bundesfürsten schließen lasse. Andererseits werde auch in unserer Reichsverfassung von Bundesstaaten, Mitgliedern des Bundes und Bundesgliedern im gleichen Wortsinne gesprochen. Nichts läge daher im Wege, auch in Art. 76 I R.V. das Wort Bundesstaat durch Bundesglied bezw. Bundesfürst zu ersetzen.

An sich wäre eine solche Schlußfolgerung ganz einleuchtend. Aber Kekulé dürfte übersehen haben, daß Mitglieder des Deutschen Bundes, als eines völkerrechtlichen Vereins, zu einer Zeit, da noch der Absolutismus vorherrschend war, wohl die Bundesfürsten sein mochten, daß aber als Mitglieder des neuen Deutschen Reiches unbedingt nur die Staaten als solche zu gelten haben.

---

1) Vergl. Laband, Staatsrecht, I. Bd. S. 250; Binding, in der Deutschen Juristenzeitung IV. Bd. S. 73 f.; Meyer, Staatsrecht, S. 788; Arndt, Kommentar, Art. 76 Anm. 2 S. 386; Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des Zollvereins, S. 61 Anm. 1.

2) Im Archiv für öffentliches Recht, XIV. Bd. S. 13 ff.; ebenso v. Jagemann, a. a. O. S. 216.

Es muß nicht, es kann aber trotzdem der Streit zwischen Individuum und Staat ein Staatenstreit im Sinne des Art. 76 R.V. sein oder doch zu einem solchen werden.

Der Herrscher eines Landes streitet gegen ein anderes in seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt, ein Sachwalter seines Landes [3]); oder aber es ist eine Leistung Gegenstand des Streites, und der verpflichtete Staat hat sich zugleich dem berechtigten Individuum und dessen Staat gegenüber verpflichtet, und dieser Staat vertritt nun den Anspruch seines Individuums mit und als den seinen; oder ein Staat macht den Anspruch seines Individuums gegenüber einem andern Staate durch Gesetz zu seinem eigenen.

Zwar handelt es sich in allen diesen Fällen um den Streit eines Individuums mit einem Staat, aber ein Staatenstreit ist dieser nur deshalb und insoweit, als der Staat, dem dieses Individuum angehört, Träger des Streites ist.

Haenel [4]) will ausdrücklich zwei Fälle nicht als Streitigkeiten im Sinne des Art. 76 I R.V. aufgefaßt wissen.

Es ist dies einmal die in Art. 30 d. W.S.A. bereits vorgesehene Möglichkeit, daß der Anspruch einer Privatperson deshalb nicht befriedigt werden kann, weil die Pflicht zu leisten zwischen zwei oder mehr Staaten streitig ist. Haenel erkennt hier — und man wird ihm darin gegen Laband [5]) Recht geben müssen — nur dann eine Streitigkeit von der Art des Art. 76 I R.V. als vorliegend an, wenn der Anspruch der Privatperson, ganz oder wenigstens zum Teil,

---

3) Vergl. v. Seydel, Bundesrat, S. 16.

4) a. a. O. S. 573, 574 Anm. 1.

5) a. a. O. S. 247 erachtet Laband für derartige Streitigkeiten die Kompetenz von Art. 76 I oder 77 stets für gegeben. Andere Fälle kämen in der Praxis kaum vor.

zugleich auch Gegenstand gegenseitiger Verpflichtung zwischen den beteiligten Staaten ist [6]).

Das hindert aber m. E. nicht, daß es auch ohne dieses Verpflichtungsverhältnis zu einem Streit zwischen den Staaten kommen kann: der eine behauptet, um damit seine eigene Freiheit zu beweisen, die Leistungspflicht des andern, wogegen sich dieser seinerseits verwahrt.

Der andere Fall ist der, daß zwei Staaten uneins sind über Umfang und Grenzen der ihnen dem Reiche gegenüber obliegenden Bundespflichten. Haenel erachtet hier alsbald den casus des Art. 19 R.V. [7]) für gegeben, übersieht dabei aber offenbar, daß Bundespflichten bislang noch gar nicht verletzt zu sein brauchen, daß es sich vielmehr vorderhand nur um einen Streit handelt, der vielleicht, aber auch nicht unbedingt zu einer derartigen Verletzung führen mag. Daher kann und muß es m. E. sehr wohl Aufgabe der Staatenpflege des Reiches sein, solche Streitigkeiten beizulegen [8]).

Art. 76 I R.V. handelt von Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten.

Als Bundesstaaten in diesem Sinne haben zu gelten die in Art. 1 R.V. aufgeführten Staaten mit Ausnahme von Lauenburg. Dieses, seit dem 13. Sept. 1865 durch Personalunion mit der Krone Preußens verbunden, ist durch das Gesetz vom 23. Sept. 1876 restlos in dem preußischen

---

6) Nicht unter Art. 76 I fallen die Staatenstreitigkeiten wegen Armenlasten usw., deren Erledigung durch das Gesetz vom 6. Juni 1870 dem Bundesamt für Heimatswesen übertragen ist.

7) Art. 19 R.V.: „Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden."

8) Vergl. Perels, a. a. O. S. 24 Anm. 4.

Staate aufgegangen, kommt demnach als Bundesstaat nicht in Betracht [9]).

Waldeck dagegen ist Bundesstaat, obwohl es durch die Akzessionsverträge vom 19. Juli 1867, erneuert unter dem 2. März 1888, seine ganze Staatsverwaltung an Preußen übertragen hat.

Diese Übertragung ist jedoch keine dauernde, unwiderrufliche. Andererseits behält der Vertrag dem Fürsten auch noch eine ganze Reihe von Souveränetätsrechten vor, so vor allem die Vertretung des Fürstentums nach außen hin. „Die Staatsindividualität bleibt dabei immer noch gewahrt, und man kann keineswegs behaupten, daß die Staatsgewalt zu einem nudum jus herabgesunken sei“ [10]) [11]).

Anders mit Elsaß-Lothringen, das der herrschenden Meinung nach kein Bundesstaat [12]), sondern eine bloße Reichsprovinz ist.

---

9) Lauenburg war auch vor dem 23. Sept. 1876 seitens der R.V. die Stellung eines selbständigen Bundesmitglieds nicht zuerkannt (vergl. Haenel, a. a. O. S. 347 Anm. 5). Das Beispiel Lauenburgs schließt daher nach Krick, der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen deutschen Bundesstaaten S. 10 nicht aus, „daß ein mit einem andern Bundesstaat in Personal- oder Realunion vereinigter Staat weiterhin selbständiges Subjekt einer Streitigkeit im Sinne des Art. 76 I R.V. sein kann“.

10) Vergl. Zorn, Staatsrecht, S. 97. Daselbst auch Anm. 87 eine diesbezügliche Äußerung des Fürsten Bismarck.

11) Perels a. a. O. hält „einen Staatenstreit zwischen Waldeck und Preußen durch die tatsächlichen Verhältnisse für ausgeschlossen, zumal Preußen die Waldecksche Stimme im Bundesrat instruiert“. M. E. wäre es aber doch denkbar, daß der Akzessionsvertrag selbst Gegenstand eines Streites würde.

12) Laband, a. a. O. I. Bd. S. 668: „Elsaß-Lothringen ist weder dem Reich noch dem Ausland gegenüber ein selbständig berechtigtes Subjekt von staatlichen Befugnissen und Pflichten“. — Anders v. Seydel, Kommentar, S. 39: „Der Begriff des Staates trifft für das Reichsland vollkommen zu“.

Elsaß-Lothringen hat keine eigene Staatsgewalt. Diese wird vom Reich, der Gesamtheit der Bundesstaaten, durch den Kaiser ausgeübt [13]). Wenn Art. 5 E.G. z. B.G.B. sagt: „Als Bundesstaat im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches und dieses Gesetzes gilt auch das Reichsland Elsaß-Lothringen als Bundesstaat", so beweist gerade diese Bestimmung, daß außerhalb des Rahmens dieser Gesetze Elsaß-Lothringen eben kein Bundesstaat ist.

Eine Streitigkeit zwischen dem Reichsland und einem Bundesstaat ist ein Streit dieses Bundesstaates mit dem Reich. Das Reich ist aber nicht Bundesstaat im Sinne des Art. 76 I R.V. Für die Entscheidung derartiger Streitigkeiten hat die Reichsverfassung eine kompetente Behörde nicht vorgesehen [14]).

Die Staatenpflege des Reiches in Art. 76 R.V. tritt in Erscheinung als eine Erledigung von Streitigkeiten.

Was heißt nun aber Streitigkeit?

Die Quelle jeden Streites ist ein Differieren in Anschauungen und Auffassungen. Geäußert werden diese Anschauungs- und Auffassungsdifferenzen zu Meinungsverschiedenheiten. Sie bleiben es, solange sie noch auf dem Wege gegenseitiger Verständigung ausgeglichen werden können.

Die Meinungsverschiedenheiten sind ihrerseits wieder zu scheiden in solche, an deren Austrag kein besonderes Interesse besteht, und die daher meist auf sich selbst be-

---

13) § 3 des Ges. betr. die Vereinigung von E.-L. mit dem Deutschen Reich vom 9. Juni 1871.

14) Vergl. Westerkamp, Über die Reichsverfassung S. 53 Anm. 2.

ruhen bleiben werden, und solchen, die ungeschlichtet zu einem Streite führen können [15]).

Dieser Streit ist also gegenüber der Meinungsverschiedenheit der engere Begriff. Der Weg des Sicheinigens ist ausgeschlossen. Gleichwohl drängen die Parteien zu einem Austrag der strittigen Angelegenheit, und um seiner Meinung Sieg und Geltung zu verschaffen, geht man beiderseitig zu Angriff und Verteidigung über.

Dieser Begriff wird auch für die Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten im Sinne des Art. 76 R.V. anzunehmen sein, jedoch mit der selbstverständlichen Ausnahme derjenigen Streitigkeiten, die bestimmungsgemäß „im Wege gewöhnlicher Beratung und Beschlußfassung durch einfache oder qualifizierte Abstimmung im Bundesrate zu erledigen“ [16]) sind.

Es sind dies die Meinungsverschiedenheiten gelegentlich der Erledigung von zur Kompetenz des Bundesrates gehörigen Fragen, die unvermeidliche Folge der körperschaftlichen Struktur dieses Reichsorganes und seiner Bestimmung, der Vertretung mannigfachster Interessen zu dienen.

Die Lösung einer derartigen Streitigkeit ist sozusagen „interne Angelegenheit“. Sie wird aber zu einer Staaten-

---

15) So z. B. die Meinungsverschiedenheit zwischen Bayern und Preußen aus Anlaß der Beratung über die Militärstrafgerichtsordnung im J. 1897, die folgende Erklärung des preußischen Kriegsministers veranlaßte: „Es erschien geraten und dem freundlichen Verhältnis der beteiligten Bundesstaaten entsprechend, den Weg der direkten Verständigung offen zu lassen und die eventuelle Anwendung des Art. 76 I d. R.V. zunächst nicht in Betracht zu ziehen.“ (Sten. Ber. d. R. T. 1897/98 II. Anlagebd. S. 1576.)

16) Perels, a. a. O. S. 16.

streitigkeit des Art. 76 I R.V. mit dem Augenblick, da es strittig wird, ob die Entscheidung einer solcher Frage überhaupt zur Kompetenz des Bundesrates zu rechnen ist.

Was ferner die Art der Staatenstreitigkeiten anbetrifft, so können diese so mannigfaltig sein, wie nur Beziehungen zwischen Staaten denkbar sind.

Art. 76 I R.V. macht selbst den Unterschied zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. Nur die letzteren kommen für die Staatenpflege in Betracht.

Die ersteren finden vor den ordentlichen Gerichten ihre Erledigung. In privatrechtlicher, d. h. bei ihnen also vermögensrechtlicher Beziehung stehen die Staaten — fisci — jedem andern Rechtssubjekt, sei es natürliche oder juristische Person, gleich, d. h. ihre vermögensrechtlichen Ansprüche haben sie gleich jenen vor den ordentlichen Gerichten zu verfolgen [17]). Hier, aber auch nur hier können und müssen sie privatrechtlicher Ansprüche wegen klagen und verklagt werden. Das bedeutet „sofern sie nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind".

Wenn v. Jagemann [18]) diese Worte nur „narrativ", nicht „praeceptiv" aufgefaßt und es daher in das Belieben der streitenden Parteien gestellt wissen will, ob sie ihre privatrechtlichen Ansprüche vor den Gerichten oder dem Bundesrat verfolgen wollen, so liegt für eine derartige Auffassung m. E. kein Grund vor.

---

17) Meyer, Staatsrecht, S. 740: „Inbezug auf diejenigen wirtschaftlichen Tätigkeiten, die nicht hoheitlicher Natur sind, sondern in den gewöhnlichen Formen vermögensrechtlichen Verkehrs stattfinden, ist der Staat den Vorschriften des Privatrechts und der Jurisdiktion der ordentlichen Gerichte unterworfen".

18) v. Jagemann, a. a. O. S. 215.

Ist die doppelte Voraussetzung eines strittigen privatrechtlichen Anspruchs und des Vorhandenseins zu seiner Entscheidung kompetenter Gerichtsbehörden gegeben, so hat sich der klagende Staat der Gerichtsbarkeit des andern zu unterwerfen [19]). Tut er dies nicht, so wird diese seine Unterwerfungspflicht ihrerseits Gegenstand eines öffentlich-rechtlichen Streites werden, den zu schlichten wieder der Staatenpflege des Reiches nach Maßgabe des Art. 76 I R.V. anheimfallen kann [20]).

Was privatrechtliche, was öffentlich-rechtliche Streitigkeit, wird sich häufig nur schwer klar und scharf unterscheiden lassen. Dem steht entgegen, „daß die Grenzlinie zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht flüssig und in erster Linie durch das jeweilige positive Recht bestimmt ist“ [21]).

Im allgemeinen wird man dann von öffentlich-rechtlichen Staatenstreitigkeiten reden können, wenn sie sich aus der staatlichen Wesenseigentümlichkeit der Streitenden ergeben haben.

Ihrerseits können sie wieder sehr verschiedener Art sein, und es macht, wie Haenel [22]) ausführt, keinen Unterschied, „ob sie sich auf Verträge oder sonstige Rechtstitel stützen, ob sie im Sinne der Unterscheidungen, welche bei dem Austrägalverfahren des Deutschen Bundes behauptet wurden, sich als Rechts- oder Interessenstreitigkeiten qualifizieren, ob der Anspruch obligatorischer oder wie bei

19) Vergl. Haenel, a. a. O. S. 576, IV, 1 und Thudichum, a. a. O. S. 110.

20) Haenel, a. a. O. S. 577.

21) Perels, a. a. O. S. 33.

22) Haenel, a. a. O. S. 574, II.

Grenz-, Territorial-, Staatenservitutensachen dinglicher Art ist; selbst solche Fälle sind darunter begriffen, in denen der eine Staat durch sein beleidigendes Verhalten den Anspruch des andern auf Genugtuung und Sühne begründet hat".

Schließlich wäre noch die Frage zu erörtern, ob die Streitigkeiten in Art. 76 I R.V. nur gegenwärtige sein können.

Für vergangene Streitigkeiten erledigt sich die Frage von selbst. Sind sie geschlichtet, bedrohen sie den Gesamtorganismus nicht mehr, bedürfen also der Aufmerksamkeit seitens des Reiches nicht. Es sei denn, der alte Streit lebe wieder auf.

Zukünftige Streitigkeiten, wenn auch fast sicher zu erwarten, berühren den Gesamtorganismus noch nicht. Hier bedeutete ein Eingreifen des Reiches ein Vorauseilen vor die Ereignisse. Das hieße keinen Streit schlichten, im Gegenteil, einen in die Welt setzen, der anders vielleicht gar nicht einmal wirklich zum Ausbruch gekommen wäre.

Die zwischenstaatliche Friedensbewahrung wird sich also auf gegenwärtig vorliegende Streitigkeiten zu beschränken haben.

Das schließt natürlich nicht aus — und das liegt ja in der Natur der Staatenpflege selbst, die jeder störenden Einwirkung auf den Gesamtorganismus nach Möglichkeit vorbeugen soll, — daß das Reich befugt ist, schon vorher Maßnahmen für den etwaigen Ausbruch der drohenden Streitigkeit zu treffen.

Diese Praxis ist auch bereits vom Reich geübt worden. So lehnte ein Bundesratsbeschluß vom 5. Jan. 1899 zwar eine gegenwärtige Erledigung des Streites zwischen Schaumburg-Lippe und Lippe über die Thronfolge im

Fürstentum Lippe ab, da (sub II) „zur Zeit kein hinreichender Anlaß zu einer sachlichen Entscheidung gegeben sei, da ein mit den Ansprüchen Schaumburgs-Lippe unvereinbarer Fall der Thronfolge oder Regentschaft nicht vorliege“ [23]), erklärt aber zugleich sub I, daß „die Zuständigkeit des Bundesrates zur Erledigung dieser Streitigkeit nach Art. 76 I R.V. begründet sei“.

Mit anderen Worten: Der Bundesrat behält sich eine künftig notwendige Entscheidung in dieser Angelegenheit vor.

Die nämliche Auffassung spricht aus einem Antrage Preußens beim Bundesrat in Sachen der Thronansprüche des Herzogs von Cumberland auf Braunschweig. Dort heißt es: „Nach dem Geiste der Verfassung wird die Vorschrift des Art. 76 I R.V. dahin zu verstehen sein, daß nicht nur vorhandene Streitigkeiten der Kompetenz des Bundesrates unterstehen, sondern daß derselbe auch berufen ist, dem Entstehen solcher Streitigkeiten vermittelnd vorzubeugen.“

2. Der Schutz der Einzelstaaten.

§ 3.

Allgemeines.

Art. 76 II R.V. handelt von einem zweiten wichtigen Zweig der Staatenpflege des Reiches: „Dem Schutz der deutschen Einzelstaaten“.

Nicht nur zwischenstaatliche Streitigkeiten können dem Reiche gefahrbringend werden, auch Streitigkeiten

---

23) Binding, a. a. O. nimmt den lippeschen Streit auch vor dem Tod des Grafregenten als schon bestehend an.

innerhalb eines der Bundesstaaten vermögen dahin zu führen, daß der Gesamtorganismus in seinen Funktionen Schaden leidet [1]).

Soll das Ganze gesund und lebenskräftig bleiben, so müssen es vorerst die Teile sein. Es ist beim Staat wie beim Körper: Ist ein Organ oder Glied krank und kann nicht richtig funktionieren, so wird der ganze Körper mehr oder weniger in Mitleidenschaft gezogen.

Kann ein Einzelstaat seine Funktionen als Teil der Gesamtheit nicht gehörig erfüllen, so wird das unzweifelhaft auf das Gedeihen dieser Gesamtheit nachteilig rückwirken müssen. Der Einzelstaat muß gesund bleiben, damit das Reich es bleiben kann.

Daher ist es auch ein Gebot der Selbsterhaltung für das Reich, sich um den Befund seiner Einzelstaaten zu kümmern, sie in der Unversehrtheit „ihres rechtlichen Daseins“ [2]) zu schützen.

Verfassungen, wie die der Schweizer Eidgenossenschaft und der Nordamerikanischen Union [3]) sprechen diesen Gedanken ausdrücklich aus. Unsere Verfassung läßt ihn als selbstverständlich aus ihrem ganzen Geiste schließen und enthält einen ausdrücklichen Hinweis nur für einen, d. h.

---

1) Vergl. Binding, a. a. O. S. 75 Nr. 3.

2) Haenel, a. a. O. S. 562.

3) Gemeint sind die „eidgenössischen Interventionen“ bei inneren Unruhen sowie „die Garantie“ für die Existenz nicht nur der Staaten und Kantone, sondern auch der ihnen eigenen Regierungsform. Vergl. Schweizer Bundesverfassung, Art. 5; 6; 68 Nr. 7 u. 8; 102 Nr. 3; 112 Nr. 3; 113 Nr. 3. Amerikanische Unionsverfassung, Art. IV s. 4. — Ebenso legen auch die deutschen Bundesakte Art. 2, 11 u. W.A.S. Art. 25—27, 35, 36 ff. dem Bunde die Garantie der Einzelstaaten in ihrem Bestande gegen auswärtige Feinde in ihrem inneren Frieden und in ihrer Verfassung auf.

aber auch für den wichtigsten Fall, für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates, hier speziell einem in seinem Beschluß vom 30. Oktober 1834 gegebenen Vorbilde des deutschen Bundes folgend [4]).

§ 4.

Verfassungsstreitigkeiten.

Was sind Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 76 II R.V.?

Der Begriff Streitigkeit stimmt mit dem des Art. 76 I R.V. überein.

Mit „Verfassung" bezeichnet man sehr verschiedenes, je nachdem man den Begriff enger oder weiter faßt. In seiner weitesten Fassung bedeutet er „den Inbegriff der Normen, durch welche das richtige Verhältnis der Obrigkeit zu den Untertanen feststellt und die Ausübung der Staatsgewalt geregelt wird [1]).

Man spricht von Verfassung und versteht darunter einen ganz bestimmten Typ dieser Staatsverfassung im weiteren Sinne, die konstitutionelle, d. h. die das Volk zur Gesetzgebung mit heranziehende Verfassungsform.

---

4) Art. 1 dieses Bundesbeschlusses lautet: „für den Fall, daß in einem Bundesstaat zwischen der Regierung und den Ständen über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei der Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung, ... Irrungen entstehen, und alle verfassungsmäßigen und mit den Gesetzen vereinbarlichen Wege zu deren genügenden Beseitigung ohne Erfolg eingeschlagen sind, verpflichten sich die Bundesglieder, als solche gegeneinander, ehe sie die Dazwischenkunft des Bundes nachsuchen, die Entscheidung solcher Streitigkeiten durch Schiedsrichter auf dem in den folgenden Artikeln bezeichneten Weg zu veranlassen."

1) Schulze, Staatsrecht, S. 18 § 12.

Verfassung heißt schließlich — und das ist der übliche Sprachgebrauch — die Kodifikation der Verfassungsnormen des Staates, das Staatsgrundgesetz.

Als Streitigkeiten über dieses Staatsgrundgesetz möchte ich die Verfassungsstreitigkeiten in Art. 76 II R.V. aufgefaßt wissen.

Das Staatsgrundgesetz ist die Quelle, aus der der Staat sein ganzes Leben schöpft, die Grundlage, auf der er in allen seinen Funktionen aufgebaut ist. Die darum nicht unsicher werden darf, soll nicht der ganze Staatsbau ins Wanken kommen. Daher auch das Interesse des Reiches daran, daß Verfassungsstreitigkeiten innerhalb seiner Einzelstaaten möglichst bald ihre Lösung finden.

Diese Verfassungsstreitigkeiten können sein Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit der Verfassung selbst [2]); über ihre Anwendung und Auslegung, in welchem Falle sie ein Rechtsstreit der verfassungsmäßig obersten Staatsorgane „über Inhalt und Grenzen ihrer gegenseitigen Rechte und Pflichten“ [3]) sein werden; endlich auch über die Aufhebung von Verfassungsbestimmungen; hier werden natürlich keine politischen, sondern nur Rechtsfragen [4]) den Gegenstand des Streites bilden können, d. h. also Fragen dahingehend, ob die Aufhebung einer Verfassungsbestimmung verfassungsmäßig überhaupt zulässig, oder, wenn dies der Fall, ob die Aufhebung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Form entsprochen hat.

---

2) v. Martitz, Betrachtungen, S. 30. Arndt, Staatsrecht, § 18 S. 112.

3) Haenel, a. a. O. S. 567; vergl. dazu auch Art. 1 des oben S. 25 Anm. 4 erwähnten Bundesbeschlusses vom 30. Okt. 1834.

4) Siehe Meyer, Staatsrecht, a. a. O. S. 789 Anm. 11.

Von „Verfassungsbruch“ redet man dann, wenn die Verfassung tatsächlich, ganz oder zum Teil, außer Kraft gesetzt ist, sei es im Wege der offenen Gewalt, z. B. durch einen Staatsstreich, oder aber dadurch, daß man „unter dem Scheine Rechtens“ [5]) durch Anwendung anderer Normen die Verfassungsvorschriften dauernd übergeht.

Soviel steht fest, Verfassungsstreit kann jedenfalls immer nur ein Streit um die objektive Geltung der Verfassung sein.

Damit sind von selbst ausgeschlossen alle Streitigkeiten um die Einführung einer Verfassung [6]), die Haenel [7]), sich auf den Ratzeburger Fall berufend, als Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 76 II R.V. gelten lassen will, „wenn die Staatsbürger einen im öffentlichen Recht begründeten Anspruch auf Verleihung einer konstitutionellen Verfassung geltend machen können.“

Aus Art. 76 II R.V. ein Recht der deutschen Bundesstaaten auf Verleihung einer konstitutionellen Verfassung schließen zu wollen, dürfte m. E. kaum angängig sein. Hätte unsere Reichsverfassung eine derartige dem Art. 13 der D.B.A. analoge Bestimmung [8]) treffen wollen, so würde der Gesetzgeber sie wohl bei ihrer Wichtigkeit in einem besonderen Artikel zum Ausdruck gebracht haben.

Im übrigen sind ja auch schon verschiedentlich im Reichstag Versuche gemacht worden, unsere Reichsverfas-

---

5) Haenel, a. a. O. S. 567.

6) Arndt, Staatsrecht, S. 113; v. Jagemann, a. a. O. S. 218; Sievert, Die Zuständigkeit des deutschen Bundesrats für Erledigung von Thron- und Verfassungsstreitigkeiten.

7) a. a. O. S. 568; daselbst auch über den Ratzeburger Fall.

8) Art. 13 d. D.B.A. bestimmte: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden.“

sung durch Aufnahme eines neuen Artikels dahin zu ergänzen, „daß in jedem Bundesstaate eine aus Wahlen der Bevölkerung hervorgehende Vertretung bestehen müsse, deren Zustimmung bei jedem Landesgesetze und bei der Feststellung des Staatshaushaltes erforderlich ist“ [9]).

Diese Versuche scheiterten stets an dem wohlbegreiflichen Widerstand des Bundesrats. Wohlbegreiflich, denn die Gestaltung seiner Verfassung ist eben vollkommen „häusliche Angelegenheit“ [10]) eines jeden Staates, auch ohne daß man sich damit zu der Anschauung v. Seydels von der Konstruktion des Reiches als eines bloßen völkerrechtlichen Vertragsverhältnisses zwischen souveränen Staaten bekennen müßte.

Wenn es auch vielleicht politisch wünschenswert wäre, daß der Konstitutionalismus in allen deutschen Staaten Eingang fände, so kann es dennoch für das Reich und seinen Bestand an sich ganz gleichgültig sein, auf Grund welcher Verfassungsform in seinen Einzelstaaten regiert wird.

Hauptsache ist, sie funktionieren richtig, wenn auch auf der Basis einer überlebten landständischen Verfassung [11]).

Inhalt eines Verfassungsstreites kann ferner natürlich niemals das der Verfassungsverletzung zugrunde liegende schuldhafte Verhalten einer Einzelperson sein.

Handelt es sich hier doch lediglich um die Feststellung der durch das schuldhafte Verhalten bedingten strafrechtlichen, disziplinarischen oder zivilrechtlichen Folgen für den der Verfassungsverletzung Schuldigen, nicht aber um die

---

9) Die diesbezgl. Anträge vergl. bei v. Rönne, Staatsrecht, S. 222 Anm. 2.

10) v. Seydel, Kommentar, S. 410, III.

11) So die beiden Mecklenburg.

Frage der objektiven Geltung der Verfassung. Zwar wird auch diese hier berührt werden und werden müssen, aber immer nur deshalb und insoweit, als dadurch der Nachweis eines schuldhaften Verhaltens des der Verfassungsverletzung Angeklagten geführt werden soll.

Dementsprechend unterscheiden auch die Landesverfassungen, die eine besondere Behörde zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten vorsehen [12]), zwischen diesem Verfahren und einer besonderen Instanz für Ministeranklagen [13]).

Nur ein Streit um die objektive Geltung der Verfassung kann Verfassungsstreit im Sinne des Art. 76 II R.V. sein: Damit beantwortet sich auch die Frage nach den möglichen Trägern einer Verfassungsstreitigkeit.

Es werden das naturgemäß nur die sein können, die über die objektive Geltung der Verfassung zu bestimmen haben: also Regierung bzw. Senat einerseits, Kammern und Landstände bzw. Bürgerschaft andererseits [14]).

Solange diese obersten, den Staatswillen bildenden Organe über ihre Verfassung einig sind, ist ein richtiges Arbeiten des Staatsorganismus gewährleistet.

Bestreiten Privatpersonen oder auch Korporationen die Rechtmäßigkeit, richtige Anwendung oder Auslegung der Verfassung, so ist das an sich belanglos. Hier handelt es sich zumeist nur um die Verletzung subjektiver durch die Verfassung gewährleisteter Rechte. Aber derartige Klagen von Privatpersonen können dadurch zu einem Verfassungs-

---

12) Vergl. unten S. 43 ff.

13) Vergl. Haenel, a. a. O. S. 569 u. v. Martitz, a. a. O. S. 30.

14) Laband, a. a. O. S. 248; Haenel, a. a. O. S. 568; Arndt, a. a. O. S. 112; v. Seydel, Kommentar, S. 407, II.

streit im Sinne des Art. 76 II R.V. werden, daß die Volksvertretung, an den konkreten Fall anknüpfend, eine Verletzung der objektiven Gültigkeit der Verfassung behauptet.

Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 30. Okt. 1834 [15]) spricht ausdrücklich von Streitigkeiten zwischen den Regierungen und Ständen, und auch unsere Landesverfassungen, soweit sie von Verfassungsstreitigkeiten handeln [16]), fassen den Begriff entsprechend.

Aus der gleichen Auffassung heraus wies auch ein Bundesratsbeschluß von 1874 eine auf Art. 76 II R.V. gegründete Klage des Magistrats Rostock ab, da „die von einer Korporation aufgestellte Behauptung, daß ein von den verfassungsmäßigen Faktoren der Landesgesetzgebung vereinbartes Gesetz der Landesverfassung nicht entspreche, eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 76 II überhaupt nicht begründe".

Nur eine Ausnahme wird hiervon in der Literatur [17]) fast durchweg zugestanden.

Es sollen auch die Mitglieder einer aufgelösten oder nicht einberufenen Volksvertretung zur Erhebung des Verfassungsstreites berechtigt sein, wenn sich die Auflösung oder Nichteinberufung als Verfassungswidrigkeit seitens der Regierung darstellt.

Es ist dem Volke verfassungswidrig sein wohlerworbenes Recht auf Anteilnahme an der Bildung des Staatswillens genommen. Das „rechtliche Dasein" dieses Staates

---

15) Das Vorbild des Art. 76 II R.V. siehe oben S. 25 Anm. 4.
16) Siehe unten S. 43 ff.
17) Vergl. Haenel, a. a. O. S. S. 568; Fleischer, Die Zuständigkeit des deutschen Bundesrats, S. 37.

ist gestört dadurch, daß eins seiner wichtigsten Organe von der Mitarbeit ausgeschaltet ist.

Dieser Staat wird zwar auch ohne Volksvertretung noch eine Zeit lang seinen Funktionen genügen können, aber der Schaden in seinem Organismus wird geheilt werden müssen, soll nicht der ganze Staatskörper über kurz oder lang siech werden.

Nicht die Volksvertretung als solche ist verfassungsmäßig zur Mitarbeit berufen, sondern das Volk in seiner Vertretung. Und darum wird und muß das Volk beim Fehlen einer besonderen Vertretung befugt sein, gegen eine Verfassungsverletzung, die seine Ausschließung bedeutet, Verwahrung einzulegen.

Praktisch wird dies das Volk natürlich am besten durch die Mitglieder der bisherigen oder aber bereits neugewählten, aber noch nicht einberufenen Volksvertretung tun [18]).

3. Thron- und Regentschaftsstreitigkeiten.

§ 5.

Thronstreitigkeiten.

Veranlaßt durch den Lippeschen Thronfolgestreit ist Ende der neunziger Jahre eine reiche Literatur über die Frage entstanden, ob für die Erledigung von Thronstreitigkeiten die Bestimmungen des Artikels 76 R.V. in Anwendung zu bringen seien oder nicht.

Die widersprechendsten Ansichten wurden vertreten.

Die einen verhielten sich im Grunde überhaupt ab-

---

18) Vergl. Sievert, Die Zuständigkeit des Bundesrats, S. 26.

lehnend, so Laband und v. Seydel [1]), andere, wie Kekulé von Stradonitz [2]), wollten Art. 76 I gelten lassen, wieder andere Art. 76 II in Anwendung gebracht wissen [3]).

Ich möchte meine Ansicht dahin äußern, daß Thronstreitigkeiten dann, aber auch nur dann auf Grund des Art. 76 R.V. zu erledigen sind, wenn sich diese Streitigkeiten als Staaten- oder Verfassungsstreitigkeiten in dem soeben behandelten Sinne darstellen, und als solche geeignet sind, den zwischenstaatlichen Frieden oder das rechtliche Dasein der Einzelstaaten zu gefährden.

Wenn hier nur von der aus Art. 76 R.V. zu folgernden Kompetenz des Reiches zur Beilegung von Thronstreitigkeiten gehandelt wird, so soll dem Reiche damit nicht die Möglichkeit abgesprochen werden, unter Umständen auch in Thronstreitigkeiten anderer Art das entscheidende Wort zu sprechen.

Im Gegenteil, das Erfordernis der Staatenpflege schließt es in sich, daß letzten Falles das Reich für eine Erledigung aller Thronstreitigkeiten kompetent sein muß, sofern sie geeignet sind, dem Gesamtorganismus gefährlich zu werden. Nur wird sich diese Kompetenz nicht immer aus Art. 76 R.V. ergeben.

a) Thronstreitigkeiten als Staatenstreitigkeiten.

Thron- und Regentschaftsstreitigkeiten können Staatenstreitigkeiten sein.

---

1) Laband, a. a. O. S. 250 f.; v. Seydel, Kommentar, S. 408 f.; Abhandlungen, S. 158—261.

2) Vergl. oben S. 14.

3) Vergl. Meyer, a. a. O. S. 789 Anm. 12; Haenel, a. a. O. S. 568; v. Rönne, a. a. O. I. Bd. S. 220.

Sie werden es offenbar immer dann nicht sein können, wenn die streitenden Parteien alle dem Herrscherhause angehören, das den strittigen Thron inne hat, und keiner der Streitenden zugleich Herrscher eines andern Staates ist [4]). Hier liegt ganz zweifellos kein Staatenstreit vor.

Anders schon, wenn der eine der Streitenden Landesfürst eines andern Staates ist.

Stützt der Landesherr seine Ansprüche auf die Thronfolge in dem andern Staat aber lediglich nur auf in seiner Person begründete Rechte, „entweder als Glied der in dem Staat, um dessen Thron es sich handelt, herrschenden Familie oder auf Grund eines sonstigen staatsrechtlichen Titels, der lediglich in dem Recht des letzteren seine Begründung findet [5]), so kann auch dies kein Staatenstreit sein [6]).

Der Landesherr macht einen durchaus persönlichen Anspruch geltend. Daran ändert auch nichts, daß sein persönlicher Streit in der Regel nach außen hin von der Regierung seines Staates geführt wird. Der Fürst bleibt trotzdem eigentliche Partei des Streites [7]), während seine Regierung nur „Prozeßvertreter“ [8]) ist. „Nicht die äußere Erscheinung ist maßgebend, sondern die innere Rechtslage [9]).“

---

4) Vergl. Laband, a. a. O. S. 250.

5) Meyer, a. a. O. S. 790 Anm. 12.

6) Arndt, Kommentar, S. 385 Anm. 2; v. Seydel, Kommentar, S. 405; Thudichum, a. a. O. S. 110.

7) Vergl. Perels, a. a. O. S. 30 f.; Krick, a. a. O. S. 20.

8) Sievert, a. a. O. S. 67.

9) Anderer Ansicht Luther, Thronstreitigkeiten u. Bundesrat, S. 14: „Der Bundesrat ist stets zur Erledigung kompetent, sobald der äußeren Form nach eine Streitigkeit zwischen verschiedenen Staaten vorliegt.“ Er beruft sich hierbei auf die Erklärung des Reichskanzlers in der Reichstagssitzung vom 17. Jan. 1899, die bezugnehmend auf den Bundesratsbeschluß vom 15. Jan. 1899 dahin

Andererseits — so ist mit Binding [10]) richtig auszuführen — ist ja auch der Staat, dessen Thronfolge strittig ist, seinerseits gar nicht Subjekt in dem Streite, sondern nur Objekt desselben. Er, richtiger gesagt, sein Fürstenstuhl ist Gegenstand des Streites.

Über die von Kekulé von Stradonitz vertretene Ansicht siehe bereits oben, § 2 S. 15.

Es wäre hier vielleicht noch ergänzend gegen Kekulé an eine Äußerung Zachariäs im verfassungsberatenden Reichstag zu erinnern. Der Abgeordnete äußerte damals in bezug auf Art. 76 R.V.: „Es sind dann ferner in bezug auf die Gegenstände, die hier in Frage kommen können, die erheblichsten Lücken bemerkbar; es ist insbesondere über die möglichen Thronfolge-, Regentschafts- und Regierungsfähigkeitsstreitigkeiten durchaus nichts gesagt. Es können aber diese Dinge auch nicht begriffen werden unter den Verfassungsstreitigkeiten, von denen Art. 70 (jetzt 76) redet."

Daraus aber wie Perels [11]) folgern zu wollen, „daß Streitigkeiten über die Thronfolgeordnung an sich nicht in die Kompetenz des Reiches fallen", heißt m. E. zu weit gehen.

Zachariä spricht ausdrücklich nur davon, daß solche Streitigkeiten nicht unter Verfassungsstreitigkeiten be-

---

ging: „Der Bundesrat habe in seiner großen Mehrheit den Umstand als entscheidend erachtet, daß tatsächlich in seiner äußeren Erscheinung für beide Parteien der Streit den Charakter einer von ihren Regierungen geführten Staatsangelegenheit angenommen habe und die Bundesinstanz in dieser Streitlage angerufen worden sei."

10) a. a. O. S. 69 ff.

11) a. a. O. S. 25.

griffen werden können, im übrigen aber spricht er im Gegenteil von Gegenständen, „welche hier in Frage kommen können“ und nennt dann auch die „möglichen Thronstreitigkeiten“.

Demnach hält Zachariä doch wohl Thronstreitigkeiten für möglich, die zugleich Staatenstreitigkeiten sind und als solche unter die Bestimmungen des Art. 76 I fallen können.

Auch Laband [12]) will wohl die theoretische Möglichkeit solcher Thronstreitigkeiten zugestehen. Doch ich weiß nicht, warum nicht auch praktisch Fälle möglich sein sollen, wie der von Haenel [13]) angeführte, daß die Thronfolge in einem Staate Gegenstand eines mit einem andern Staate abgeschlossenen Vertrages ist, oder daß mit dem Thronanspruch eines Fürsten gegen einen andern Staat zugleich auch vertragsmäßige Anrechte seines Staates auf Gebietsteile oder Domänen des andern verknüpft erscheinen.

Ebenso wird man Arndt [14]) darin recht geben müssen, daß eine Thronstreitigkeit in Gestalt eines Staatenstreites vorliegt, wenn ein Bundesstaat dem Herrscher eines andern die Legitimität bestreitet und demzufolge seine diplomatischen Beziehungen abbricht, und dieser Bundesstaat sich nun klageführend an das Reich wendet.

Diese Fälle sind m. E. nicht nur theoretisch denkbar, sondern auch praktisch sehr wohl möglich.

Soweit hiernach Thronstreitigkeiten zugleich den Charakter von Staatenstreitigkeiten tragen, wird das Reich sie

---

12) a. a. O. S. 251.

13) a. a. O. S. 573.

14) Kommentar, S. 386; im gleichen Sinne Reinke, Kommentar, S. 323 c.

in Ausübung seiner Staatenpflege auf Grund des Art. 76 I R.V. zu erledigen befugt gelten können.

b) Thronstreitigkeiten als Verfassungsstreitigkeiten.

Die oben S. 34 angeführten Worte des Abgeordneten Zachariä vertraten die Anschauung, daß Thronstreitigkeiten nie „unter Verfassungsstreitigkeiten begriffen werden könnten".

Dem ist in dieser Unbedingtheit m. E. nicht beizupflichten.

Thronstreitigkeiten können unter Umständen auch Verfassungsstreitigkeiten sein, aber auch hier nur dann, wenn sie Streitigkeiten in dem oben § 4 behandelten Sinne sind [15]).

Laband [16]) meint zwar, daß Thronstreitigkeiten schon deshalb niemals Verfassungsstreitigkeiten sein könnten, weil es sich ja regelmäßig nur um einen Streit zwischen zwei oder mehr Thronprätendenten, nie aber um einen solchen zwischen Regierung und Volksvertretung handle.

Das möchte ich nicht gelten lassen. Die Thronfolge ist in den meisten Staaten in der Verfassung selbst geordnet. Wo ihre Regelung den Hausgesetzen der regierenden Familie überlassen geblieben ist, wird doch zumeist in den Verfassungen darauf Bezug genommen. Diese Bestimmungen der Hausgesetze werden damit sozusagen zu einem Bestandteil der Verfassung gemacht [17]).

---

15) Vergl. v. Seydel, Kommentar S. 408; Abhandlungen, S. 227; Luther, a. a. O. S. 45.

16) a. a. O. S. 250; ebenso Sievert, a. a. O. S. 597.

17) Vergl. Cybichowski, a. a. O. S. 40; Luther, a. a. O. S. 40; in bezug auf die preußische Verfassung vertritt diese Ansicht Bornhak, Preußisches Staatsrecht, I. S. 84.

Nun ist es m. E. doch sehr wohl möglich, daß Regierung und Volksvertretung eines Landes über diese die Thronfolgeordnung betreffenden Verfassungsbestimmungen in Streit geraten, sei es nun über die Rechtmäßigkeit, Auslegung, Anwendung oder Aufhebung und Abänderung.

In den Staaten, in denen der Herrscher als einer der gesetzgebenden Faktoren mit an der Gestaltung der Verfassung beteiligt ist, wird er als solcher in der Lage sein, agnatische Rechte bei Thron- und Regentschaftsfragen zu wahren oder wenigstens über ihr Schicksal mitzubestimmen. Nicht aber kann m. E. dazu befugt sein, wie das Meyer [18]) und Haenel [19]) wollen, ein jeder Agnat, der seine agnatischen Rechte durch eine widersprechende, aber verfassungsmäßig zustande gekommene Thron- und Regentschaftsgesetzgebung aufgehoben sieht.

Selbst wenn diese Rechte bislang nur einer Regelung durch die Hausgesetze überlassen waren, nunmehr aber verfassungsgesetzmäßig festgelegt werden sollen, wird doch wohl kaum jemand behaupten wollen, daß die Hausgesetze einem diesbezüglichen neuen Verfassungsgesetz wirksam entgegenstehen könnten [20]).

Agnatische Rechte können und dürfen für die Landesgesetzgebung keine Schranken bilden, und nichts steht im Wege, die Rechte, die verfassungsmäßig gegeben oder zugestanden sind, durch ein verfassungsänderndes Gesetz eben wieder zu nehmen, selbst wenn sie Thronfolge- und Regentschaftsrechte sind.

---

18) a. a. O. S. 789 Anm. 12.

19) a. a. O. S. 568.

20) Vergl. in diesem Sinne Schücking, Der Staat und die Agnaten, S. 41.

Sind sich die gesetzgebenden Faktoren darüber einig, daß die Thronfolgeordnung fortan eine andere sein soll, so können auch die schönsten agnatischen Rechte anderen Sinnes nichts dagegen tun. „Die Zeiten, in denen Land und Volk Privateigentum einer Familie waren, die darüber nach Belieben verfügte, sind vorüber. Ein Thronfolgerecht gegen ein legitim zustande gekommenes Staatsgesetz ist einfach undenkbar [21])."

II.

Die Staatenpflege des Reiches in Art. 76 der R.V. nach den Voraussetzungen ihrer Auslösung.

1. Auf Anrufen eines Teiles.

§ 6.

In dem ersten Teile dieser Schrift ist von den Aufgaben gehandelt, die der Staatenpflege des Reiches aus Art. 76 R.V. erwachsen: die zwischenstaatliche Friedensbewahrung und der Schutz für das rechtliche Dasein des Einzelstaates. In beiden Fällen gilt es Streitigkeiten zu schlichten, deren Erledigung deshalb und insoweit dem Reiche übertragen ist, als sie unausgetragen den Bestand des Reiches zu gefährden geeignet sind.

Nun brauchen aber einerseits nicht alle Staaten- oder Verfassungsstreitigkeiten so gefahrbringender Natur zu

---

21) Binding, a. a. O. S. 73.

sein. Und andererseits werden auch die Einzelstaaten bereits in ihrem eigensten Interesse bestrebt sein, etwaige Streitigkeiten, gleichgültig ob solche des Art. 76 I oder 76 II R.V., selbst, d. h. ohne daß es erst eines Eingriffs seitens des Reiches bedürfte, zur Erledigung zu bringen. Im eigensten Interesse, insofern als solche Streitigkeiten ja nicht nur dem Reich, sondern in erster Linie ihnen selbst schaden müssen. Grund genug, selbst das Möglichste zur Schlichtung des Streites beizutragen.

Die streitenden Parteien werden aber nicht immer zu einer Einigung kommen können. Hier erst hat dann das Reich in Aktion zu treten. Seine Tätigkeit soll demnach eine nur subsidiäre sein [1]). Das ist die Bedeutung der den beiden Abschnitten des Art. 76 gemeinsamen Worte „auf Anrufen des einen Teils".

Nur wenn es von wenigstens einem der Streitteile um eine Erledigung angegangen ist, soll das Reich befugt sein, sich nun auch seinerseits mit der Angelegenheit zu beschäftigen.

Wirksam anrufen können das Reich aber ausschließlich nur die Streitteile, und zwar gleichgültig, ob dann einer oder alle [2]). Nie aber ein Dritter, wenn auch an der Erledigung des Streites Mitinteressierter [3]).

Das Reich hat dem Anruf stattzugeben [4]), natürlich nur

---

1) v. Seydel, Kommentar, S. 405 u. 408; Haenel, S. 570 u. 577; Zorn, Staatsrecht, S. 170, 172; Meyer, a. a. O. S. 787.

2) Perels, a. a. O. S. 37.

3) Krick, a. a. O. S. 28.

4) Perels bemerkt a. a. O. dazu: „als ausgeschlossen bzw. rechtlich wirkungslos kann ein Anrufen angesehen werden, wenn reichsgesetzlich für Staatenstreitigkeiten eine besondere Behörde eingesetzt ist, wie z. B. das Bundesamt für Heimatswesen."

sofern einer der in Art. 76 R.V. gegebenen Tatbestände als vorliegend zu erachten ist [5]).

Gleicherweise muß, sobald der eine Streitteil das Reich um Erledigung der Angelegenheit angegangen hat, die andere Partei ihm vor das Forum des Reiches folgen [6]).

Abgesehen davon, daß die Einigung auf dem Wege gegenseitiger Verständigung erfolgen kann, bleibt es den streitenden Parteien auch unbenommen, sich auf einen ihnen genehmen Schiedsrichter [7]) zu einigen, sei das nun ein Gerichtshof oder sonst eine geeignet erscheinende Persönlichkeit. Ja, es steht sogar nichts im Wege, daß sie durch Kompromiß [8]) die Entscheidung des Reiches in ihrer Sache ausschließen, d. h. die Streitteile machen von vornherein untereinander aus, das Reich in dieser Angelegenheit nicht angehen, sondern selbsteinander den Streit auf andere Weise erledigen zu wollen.

Schon die Wiener Schlußakte gab in ihrem Artikel 24 bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten den Parteien ausdrücklich eine entsprechende Befugnis, „bei einzelnen vorkommenden Streitigkeiten wegen besonderer Austräge und Kompromisse übereinzukommen".

Ergänzend heißt es in einem Bundesbeschluß vom 16. Juni 1817, „es sei den Bundesgliedern überlassen, auch

---

5) Derselbe a. a. O.: „ehe der Bundesrat . . . ., hat er, wie jedes richterliche Organ, seine Zuständigkeit zu prüfen."

6) v. Seydel, Bundesrat, S. 17; Zorn, a. a. O. S. 171.

7) Ausgeschlossen aber ist, wie Haenel, a. a. O. S. 577 Anm. 7 richtig bemerkt, natürlich ein Kompromiß auf eine auswärtige Macht. Ebensowenig ist natürlich ein Anruf an die „cour permanente d'arbitrage" im Haag möglich. Vergl. Krick, a. a. O. S. 30.

8) Laband, a. a. O. S. 247; Haenel, a. a. O. S. 576; Perels, a. a. O. S. 37.

ohne Zutritt der Bundesversammlung die gütliche Ausgleichung ihrer Streitigkeiten unter sich zu treffen, und sich einander die Austräge zu gewähren, indem die Tätigkeit der Bundesversammlung nur dann eintrete, wenn sich die Bundesglieder über einen streitigen Gegenstand auf keine Art unter sich einigen können".

Die streitenden Teile werden wirksam einen solchen Kompromiß nur immer dann abschließen können, wenn sie auch wirklich die Möglichkeit sehen, den Streit untereinander, ohne die staatenpflegende Beihilfe des Reiches schlichten zu können.

Wie aber, wenn sich das als unmöglich erweist?

Bezüglich von Staatenstreitigkeiten bestimmte Art. 11 Abs. 4 d. D.B.A.: „Die Bundesglieder machen sich verbindlich . . . bei der Bundesversammlung anzubringen."

M. E. sollte damit eine Pflicht der Bundesglieder ausgesprochen werden, bei Versagen der übrigen Einigungsmöglichkeiten das Bundesschiedsgericht anzurufen [9]).

Art. 76 R.V. sagt nichts von einer entsprechenden Pflicht, den Bundesrat anzurufen.

v. Martitz [10]) will darin einen Mangel des Art. 76 R.V. sehen, „ein schwer zu rechtfertigendes Hinabsteigen unter die Normen des Art. 11 d. D.B.A. von 1815".

Haenel [11]) dagegen vertritt den Standpunkt, daß Art. 76 I R.V. ebensowohl wie Art. 11 d. D.B.A. eine „unbedingte Pflicht" der Staaten, den Bundesrat anzurufen, ausdrücke. Mit andern Worten: kommen die Staaten selbst

---

9) Vergl. v. Rönne, a. a. O. S. 218; Perels, a. a. O. S. 37 Anm. 1.

10) a. a. O. S. 18.

11) Haenel, a. a. O. S. 577.

zu keiner Erledigung ihres Streites, so sind sie „verfassungsmäßig“ verpflichtet, das Reich um Erledigung ihrer Angelegenheit anzugehen.

Unterlassen sie das, so verstoßen sie gegen eine Bundespflicht, deren Verletzung wie bei jeder andern die Reichsexekution (Art. 19 RV.) gegen sie veranlassen kann.

M. E. ist keiner von beiden Ansichten unbedingt zu folgen.

Aus dem Sinne und den Worten des Art. 76 I R.V. eine verfassungsmäßige Pflicht der Einzelstaaten zum Anruf des Bundesrates herauslesen zu wollen, dürfte wohl zu weit gegangen sein [12]).

Solange noch die Möglichkeit besteht, daß die streitenden Parteien erfolgreich von ihrem Rechte, den Streit selbst zu erledigen, Gebrauch machen können, und solange der Streit noch zu keiner Verletzung der Bundespflichten geführt hat, dürfte das Reich wohl kaum berechtigt sein, von den Staaten den Anruf des Bundesrates zu verlangen, beziehungsweise bei nicht erfolgtem Anruf mit Exekution vorzugehen [13]).

Eine Pflicht des Anrufes möchte ich also ablehnen. Und zwar gilt das, was oben speziell für die Parteien bei Staatenstreitigkeiten gesagt ist, analog auch für die Streitteile in Verfassungsstreitigkeiten.

Keine unbedingte Pflicht zum Anruf des Reiches, weder in Art. 76 I noch in Art. 76 II R.V., was aber nicht aus-

---

12) Vergl. Zorn, a. a. O. S. 170 Anm. 61.

13) Laband, a. a. O. S. 236: „Der Art. 76 will nicht dem Bundesrate eine ausschließende richterliche Kompetenz bei Streitigkeiten unter den deutschen Staaten beilegen, sondern er will nur ein Mittel gewähren, den Landfrieden für alle Fälle aufrecht erhalten zu können.“

schließt, daß bei Streitigkeiten, die erledigt werden müssen und nicht anders erledigt werden können, für die Streitteile ein „mittelbarer Zwang“ [14]) besteht, beim Reich um Vermittlung oder Erledigung einzukommen.

Denn schließlich würde das Reich ja doch auch ohne Anruf auf Grund des Art. 19 R.V. eingreifen, sobald nämlich die ungeschlichtete Streitigkeit die Bundesstaaten verhinderte, ihren Bundespflichten in der gehörigen Weise nachzukommen. Im Erfolge bliebe das also dasselbe: d. h. eine Entscheidung der Streitigkeit wäre in der Exekution als solcher nicht enthalten, es könnte durch sie nur „ein Druck auf die streitenden Parteien ausgeübt werden, die gesetzlichen Wege zur Beendigung des Streites einzuschlagen“ [15]).

2. Landesverfassungsmäßige Behörden zur Entscheidung einzelstaatlicher Verfassungsstreitigkeiten.

§ 7.

Der Anruf des Reiches war eine den beiden Abschnitten des Art. 76 R.V. gemeinsame Vorschrift.

Art. 76 II R.V. noch besonders eigen ist die Bestimmung, daß das Reich auf Anruf nur in solchen Staaten zum Zwecke der Streiterledigung einzugreifen habe, „in deren Verfassung [1]) nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist“.

---

14) v. Seydel, Bundesrat, S. 16.

15) Fleischer, a. a. O. S. 40; ebenso Laband, a. a. O. S. 237; v. Seydel, Kommentar, S. 408.

1) Hier ist das Wort Verfassung in dem weiteren Sinne zu fassen, und „kann in diesem Zusammenhange geradezu mit dem

Solche Behörden haben vorgesehen:

1. u. 2. Die Großherzogtümer Mecklenburg in der Patentordnung wegen einer angemessenen Instanz zur Erlangung einer rechtlichen Entscheidung in Streitigkeiten zwischen dem Landesherrn und den Ständen über die Verfassung und was dahin gehört vom (29. April 1831) 25. Nov. 1817.
3. Das Herzogtum Sachsen-Altenburg im Art. 266 Abs. 2 des Grundgesetzes vom 29. April 1831.
4. Das Königreich Sachsen in § 153 seiner Verfassungsurkunde vom 4. Sept. 1831.
5. Im Herzogtum Braunschweig in Art. 231 der neuen Landschaftsordnung vom 12. Okt. 1832 [2]).
6. Das Großherzogtum Oldenburg in den Art. 209 bis 211 des Revidierten Staatsgrundgesetzes vom 22. Nov. 1852.
7. Die freie Stadt Lübeck in Art. 74 der Verfassung vom 5. April 1875 [3]).
8. Die freie Stadt Bremen in § 66 Abs. 2 der Verfassung vom 17. Nov. 1875 [4]).
9. Die freie Stadt Hamburg in Art. 71 Abs. II der Verfassung vom 13. Okt. 1879 in Verbindung mit

---

Ausdruck „Staatsrecht" identifiziert werden." (Perels, a. a. O. S. 50; ebenso Laband S. 248 Anm. 2; — anders Cybichowski, a. a. O. S. 42, der sich dabei auf Schulze, a. a. O. S. II S. 62 beruft.)

2) Dazu die abändernden Gesetze vom 19. März 1850 Nr. 19 und vom 30. März 1894.

3) Dazu die Bekanntmachung vom 21. Juli 1879, betreffend die Abänderung des Art. 74 der Verfassung.

4) Dazu das Gesetz vom 17. Nov. 1875, die Erledigung von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Senat und der Bürgerschaft betreffend, ersetzt durch das Gesetz gleichen Titels vom 1. Jan. 1894.

dem Reichsgesetz vom 14. März 1881 betreffend die Zuständigkeit des Reichsgerichts für Streitfragen zwischen dem Senat und der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.

Die Art der Verfahren dieser Behörden ist in den einzelnen Verfassungen sehr verschieden. Erwähnt sei hier nur, daß Sachsen die Entscheidung dem Staatsgerichtshof, andere Staaten, wie Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Altenburg einem Schiedsgericht übertragen haben.

Es entsteht nun die Frage, ob in diesen Staaten in jedem Falle nur die verfassungsmäßig bestimmte Behörde befugt ist, in Verfassungsstreitigkeiten zu erkennen, oder ob unter Umständen auch die Kompetenz des Reiches gegeben ist und bleibt.

Der Wortlaut des Art. 76 II R.V. scheint gegen die letzte Auffassung zu sprechen. Doch es ist zu erwägen, daß zu Zeiten, da Art. 76 R.V. dem verfassungsberatenden Reichstag vorlag, die sechs erstgenannten Staaten bereits Behörden für die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten vorgesehen hatten. Diesem Umstande ist ja zweifellos die Aufnahme der Klausel „in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist“ zuzuschreiben.

Diese Staaten hatten bereits selbst dafür gesorgt, daß ihr rechtliches Dasein nicht durch ungeschlichtete Verfassungsstreitigkeiten gefährdet wird.

Hier bedurfte es in dieser Hinsicht der Staatenpflege des Reiches nicht mehr; für diese Staaten brauchte eine Bestimmung, wie die des Art. 76 II R.V. nicht geschaffen zu werden.

Hätten aber seiner Zeit in keinem deutschen Staate der-

artige Behörden bestanden, so würde Art. 76 II R.V. wohl gelautet haben: „Verfassungsstreitigkeiten in Bundesstaaten hat auf Anruf eines Teiles des Bundesrats usw."

„Auf Anrufen eines Teiles", d. h. also auch hier die Möglichkeit einer freien Vereinbarung der Streitteile über die Art der Erledigung ihres Streites. Vor allem auch hier freie Wahl des Schiedsrichters. Streitende Parteien aber sind Regierung und Volksvertretung. Was steht da im Wege, daß sie als gesetzgebende Faktoren bei Eintritt eines Verfassungsstreites durch Erlaß eines entsprechenden Gesetzes für diesen konkreten Fall oder auch für alle Zukunft ein Schiedsgericht für Verfassungsstreitigkeiten schaffen [5]).

Es ist also m. E. nicht erforderlich, daß die Behörde nach der Verfassung bereits besteht; der Staat, dessen Verfassung strittig wird, kann sie vielmehr erst im Bedarfsfalle durch ein entsprechendes Gesetz ins Leben rufen.

Und was sollte die streitenden Parteien als gesetzgebende Faktoren ferner hindern, gleicherweise auch die nur beschränkte Kompetenz einer bereits bestehenden Behörde zu erweitern.

Mit letzterem wende ich mich speziell gegen die von Haenel vertretene Ansicht, daß „die Kompetenz des Reiches für alle solche Fälle bestehen bleibe, in denen die partikularrechtlichen Gerichtshöfe oder Schiedsgerichte zur Entscheidung nicht kompetent sind".

So uneingeschränkt dürfte sich das nicht aufrecht erhalten lassen; wenn auch Haenel darin gegen v. Seydel [6])

5) Vergl. Perels, a. a. O. S. 54; Sievert, a. a. O. S. 37; — anders Cybichowski, a. a. O. S. 45.

6) Kommentar, S. 408: „Die Tätigkeit der Organe des Reiches ist gänzlich ausgeschlossen, wenn in einem Staate eine entscheidende Behörde für Verfassungsstreitigkeiten besteht."

und Schulze [7]) recht zu geben sein wird, daß das Vorhandensein von besonderen landesrechtlichen Behörden für Verfassungsstreitigkeiten die Kompetenz des Reiches nicht unbedingt ausschließt.

Und zwar wird Haenel insoweit Recht behalten, als die oben erwähnte Einigung zwischen den streitenden Parteien eben nicht zustande kommt. Erachtet dann einer der Streitteile die eigene Landesbehörde zu einer Entscheidung des konkreten Falles für nicht geeignet, — vorausgesetzt natürlich, daß dieser Fall über die Kompetenzgrenze, die verfassungsmäßig gegeben ist, hinausgeht, — so sehe ich nicht ab, warum dann nicht auf Grund des Art. 76 II R.V. die Kompetenz des Reiches gegeben sein soll.

Einige Landesverfassungen, so die von Reuß ältere [8]) und jüngere [9]) Linie, sowie Schaumburg - Lippe [10]) sehen zwar keine Behörden vor, verweisen aber die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten an die entsprechenden „Bundesinstanzen" des Deutschen bezw. Norddeutschen Bundes.

Diese Bestimmungen haben teils mit dem Wegfall dieser „Bundesinstanzen", teils als dem Reichsrecht widersprechendes Landesrecht [11]) ihre Geltung verloren.

---

7) Staatsrecht, II. Bd. S. 62: „Die Anrufung des Bundesrates findet keine Anwendung in den Bundesstaaten, deren Grundgesetze die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten an eigene Behörden verweisen."

8) § 91 des Gesetzes, die Verfassung des Fürstentums Reuß ä. L. betreffend, vom 28. März 1867.

9) § 117 des revidierten Staatsgrundgesetzes für das Fürstentum Reuß j. L. vom 14. April 1852.

10) Art. 46 Abs. II des Verfassungsgesetzes für das Fürstentum Schaumburg-Lippe vom 17. Nov. 1868.

11) Sch.-L. gibt dem Landtagsausschuß das Recht, nach vorgängigem Antrag bei der Regierung den Entscheid bei den zuständigen Behörden des Nordd. Bundes im Wege der Beschwerde

Ähnlich liegt es auch bei Oldenburg [12]), das zwar eine Landesbehörde einsetzt, gegen deren Urteil aber Berufung an das Bundesgericht zuläßt. Auch hier sollte also das Bundesgericht die endgültig entscheidende Instanz sein.

Mit Wegfall des Bundesgerichts ist auch die Berufungsmöglichkeit geschwunden. M. E. steht aber deshalb nichts im Wege, daß nun die oldenburgische Landesbehörde als Behörde im Sinne des Art. 76 II R.V. aufzufassen ist, d. h. also endgültig in Verfassungsstreitigkeiten zu entscheiden hat.

Haenel [13]) vertritt zwar die Ansicht, „daß es nicht als Absicht der Reichsverfassung angenommen werden könne, solche Bestimmungen der partikularen Verfassungen auszuschließen, welche die Berufung von der Landesbehörde an die höhere Instanz des Bundes und jetzt des Reiches vorgesehen habe".

Von der Möglichkeit einer Berufung an das Reich in Verfassungsstreitigkeiten ist in der Reichsverfassung nicht die Rede. Und m. E. kann es nicht als in der Absicht des Reiches liegend angesehen werden, Verfassungsstreitigkeiten, an deren möglichst rascher Erledigung das größte Interesse besteht, wohlmöglich noch durch eine Reihe von Instanzen zu schleppen.

Hat die Landesbehörde entschieden, so ist das Urteil endgültig. Beruhigt sich aber eine Partei bei diesem Urteil nicht, so erkennt sie das Gericht und damit eben die Ver-

---

einzuholen. Hier ist der Anruf von einem Antrage abhängig gemacht. Landesrecht widerspricht Reichsrecht, das in Art. 76 II R.V. einen solchen Antrag nicht kennt (Art. 2 d. R.V.).

12) Siehe oben S. 44, Nr. 6.

13) a. a. O. S. 570.

fassung nicht an, und in diesem Falle wird nun freilich das Reich auf Anruf eingreifen.

Aber als „Berufungsinstanz im prozessualtechnischen Sinne“ [14]) fungiert das Reich hier nicht, sondern es handelt sich hier lediglich um die Erledigung eines Streites dahingehend, ob die Landesbehörde verfassungsmäßig ein gültiges Urteil abgeben konnte oder nicht.

III.

Die Staatenpflege des Reiches in Art. 76 der R.V. nach Organ und Art ihrer Durchführung.

1. Der gütliche Ausgleich durch den Bundesrat.

§ 8.

Organ der Staatenpflege des Reichs in Art. 76 R.V. ist der Bundesrat. Ihm ist auf Anruf eines Teiles sowohl die „Erledigung“ der Staaten- als auch Verfassungsstreitigkeiten übertragen.

Bei den letzteren ist er unter Umständen in Ausübung der Staatenpflege an die Mitwirkung des Reichstages gebunden [1]).

Eigentliches Organ der Staatenpflege bleibt aber dennoch nur er.

Den Objekten der „Erledigung“ entsprechend, wird sich die staatenpflegende Tätigkeit des Bundesrates nach

---

14) Perels, a. a. O. S. 52.

1) Vergl. unten S. 60 ff.

Art. 76 R.V. vornehmlich als eine richterliche charakterisieren.

In der Art der Durchführung der Staatenpflege, d. h. also bei Erledigung der Streitigkeiten, ist dem Bundesrat, abgesehen von der Bestimmung in Art. 76 II R.V., daß Verfassungsstreitigkeiten beim Fehlschlagen eines gütlichen Ausgleichs im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen sind [2]), freie Hand gelassen.

Die Reichsverfassung verpflichtet ihn lediglich, auf Anruf die Streitigkeiten zu erledigen.

Wie er das am besten machen kann und will, ist ihm überlassen.

Das Zunächstliegende ist natürlich der Versuch eines gütlichen Ausgleichs auf Grund vom Bundesrat zu machender Einigungsvorschläge. Art. 76 II schreibt den Versuch eines gütlichen Ausgleichs ausdrücklich vor, das „Erledigen" in Art. 76 I schließt die Zulässigkeit dieses Weges nicht aus [3]).

Bei Verfassungsstreitigkeiten muß der Bundesrat zunächst unter allen Umständen einen gütlichen Ausgleich versuchen, bei Staatenstreitigkeiten kann er es, ohne dazu verpflichtet zu sein. Hier hat er die Möglichkeit, nach Gutdünken auch sofort einen der anderen möglichen Wege der Erledigung zu beschreiten.

Der gütliche Ausgleich kann sich darstellen als eine unmittelbare Verständigung der Parteien über die strittige Angelegenheit oder aber als Einigung auf ein Schieds-

---

2) Vergl. unten S. 60 ff.

3) Laband, a. a. O. S. 246; Meyer, a. a. O. S. 787; v. Seydel, Kommentar, S. 405; v. Martitz, a. a. O. S. 36: „Der Bundesrat wird sehr passend mit Sühneversuchen zu betrauen sein."

gericht, dem die Parteien dann ihrerseits den Entscheid in der Sache übertragen [4]).

Es ist Laband [5]) darin beizustimmen, daß bei Verfassungstreitigkeiten der Einfluß des Bundesrates im Sinne eines gütlichen Ausgleichs naturgemäß den Regierungen gegenüber wirksamer sein wird als gegenüber den Volksvertretungen.

Ein Beispiel für einen solchen durch gütlichen Ausgleich erledigten Staatenstreit gibt der Streit zwischen Preußen und Mecklenburg-Strelitz betreffend die Stauung des Dochower Sees (1884), in dem sich die Parteien 1887 auf der Basis eines vom Bundesrat vorgeschlagenen Vergleichs einigten.

Schlägt der Versuch eines gütlichen Ausgleichs fehl, so hat der Bundesrat nunmehr einen Entscheid in der strittigen Angelegenheit herbeizuführen, dem sich die Streitenden unbedingt zu unterwerfen haben.

Es ist nun fernerhin zwischen der Erledigung von Staaten- und Verfassungsstreitigkeiten zu unterscheiden.

2. Der Entscheid von Staatenstreitigkeiten.

§ 9.

Art. 76 I R.V. schreibt lediglich vor, daß der Bundesrat den Staatenstreit zu erledigen habe.

Über die Bedeutung des Wörtchens „erledigen" gehen die Ansichten in der Literatur sehr auseinander. Daß das

---

4) Vergl. Haenel, a. a. O. S. 575 (hier zwar nur für Staatenstreitigkeiten erwähnt).

5) a. a. O. S. 248.

„erledigen“ im bewußten Gegensatze zu dem „entscheiden“ im gleichen Abschnitt und Satz gebraucht ist, darüber ist man sich im allgemeinen einig.

Strittig ist die Frage, ob man das „erledigen“ als den weiteren, das „entscheiden“ in sich schließenden Begriff auffassen soll oder nicht.

Die einen [1]) bejahen die Frage und damit das Recht des Bundesrates, den Entscheid selbst zu fällen. Die anderen [2]) verneinen ebenso entschieden eine solche Kompetenz des Bundesrates, und verstehen unter dem „erledigen“ nur die Befugnis und zugleich Pflicht des Bundesrates, den Streit zum Zwecke einer Entscheidung vor einen Gerichtshof zu bringen, dessen Auswahl in dem Belieben des Bundesrates steht.

Dieser Gerichtshof hat dann den Streitfall zu entscheiden.

Die geschichtliche Entwicklung des Art. 76 I R.V. spricht für eine solche Auffassung.

Der Deutsche Bund, der in seinen Art. 76 I R.V. entsprechenden Bestimmungen auch wohl den Anruf der Bundesversammlung und den Versuch eines gütlichen Ausgleichs durch diese kennt, bestimmte dann aber ausdrücklich, daß einen Entscheid in der Sache zu fällen, die Bundesversammlung selbst nicht befugt sein solle. In Art. II Abs. 4 d. D.B.A. heißt es: „... falls dieser Versuch fehlschlagen sollte, und demnach eine richterliche Entscheidung

---

1) Haenel, a. a. O. S. 575; Laband, a. a. O. S. 246; Meyer, a. a. O. S. 786; Zorn, a. a. O. S. 171; Thudichum, a. a. O. S. 110; v. Martitz, a. a. O. S. 41; Binding, a. a. O. S. 72.

2) v. Seydel, Kommentar, S. 405 f.; Bundesrat, S. 17; v. Rönne, a. a. O. S. 2187; Arndt, Kommentar, S. 387 Anm. 6; Staatsrecht, S. 1117.

notwendig würde, solche durch eine wohlgeordnete Austrägalinstanz zu bewirken“ [3]).

Was für den Deutschen Bund gegolten hat, braucht aber nicht auch unbedingt für unsere heutigen Verhältnisse angenommen zu werden.

Aus einem Zurückgreifen auf die soeben gegebene Bestimmung des Deutschen Bundes erklären sich aber zweifellos die beiden Erklärungen des hessischen und hamburgischen Bevollmächtigten im verfassungsberatenden Reichstag, auf die in Verbindung mit einer Erklärung des preußischen Bundeskommissars v. Savigny v. Seydel vornehmlich die Begründung seiner Anschauung stützt.

Der hessische Bevollmächtigte erklärte: „Zu Art. 68 (jetzt 76) des Entwurfs geht die großherzogliche Regierung von der Ansicht aus, daß bei solchen Streitigkeiten unter Bundesgliedern, die zwar nicht zu der Kompetenz der ordentlichen Gerichte gehören, bei welchen es aber gleichwohl auf die Entscheidung streitiger Rechtsfragen oder die Beweisführung über strittige Tatsachen ankommt, diese Entscheidung nicht durch den Bundesrat selbst, sondern durch eine zu diesem Zwecke anzuordnende Austrägalinstanz erfolgen werde, und daß diese Art der Erledigung von Streitigkeiten unter Bundesgliedern durch die vorliegende Fassung des Art. 68 R.V. nicht ausgeschlossen sei.“

Die Erklärung des hamburgischen Bevollmächtigten [5]) lautete: „Zu Art. 68 darf vorausgesetzt werden, daß, wenn Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten an den Bundesrat

3) Vergl. dazu Zachariä, a. a. O. § 270 S. 735 ff.

4) Sten. Ber. über d. Verhandl. d. R. T. des Nordd. Bundes 1867, II. Bd. Anlagen zu d. Verhandlungen d. R. T., S. 24.

5) Siehe ebendaselbst S. 26.

gelangen, dieser dieselben, falls eine Ausgleichung nicht gelingen sollte, an eine Austrägalinstanz verweisen sollte".

Wenn v. Seydel aus diesen beiden Erklärungen schließen will, daß Art. 76 I R.V. einen unmittelbaren Entscheid des Bundesrates ausschließe, so wird man ihm mit Recht entgegnen, daß diese Erklärungen lediglich die Auffassung von zwei Regierungen wiedergeben, ohne daß deren Auffassung auch wirklich der vom Gesetzgeber gewollten Auslegung zu entsprechen braucht.

Seydel [6]) beruft sich darauf, daß im verfassungsberatenden Reichstag den Erklärungen der beiden Regierungen nicht widersprochen worden sei, und daß man daraus darauf schließen könne, daß die von ihnen vertretene Auffassung die allgemeine gewesen sei.

Dem ist m. E. nicht so. Ich sehe in der bereits erwähnten Erklärung des preußischen Bundeskommissars v. Savigny eine Entgegnung auf die von Hessen und Hamburg abgegebenen Erklärungen.

Denn zu Recht macht Cybichowski [7]) darauf aufmerksam, daß die Erklärung v. Savignys denen der beiden andern zeitlich nachfolge, und daß es daher unrichtig sei, wenn v. Seydel die v. Savignysche Äußerung voranstellte und ihr die Worte der beiden anderen gleichsam als Bestätigung folgen lasse.

v. Savigny äußerte damals: „Unter dem Worte ‚erledigt' ist nur im allgemeinen angedeutet worden, daß der Bundesrat einerseits bestrebt sein wird, falls es ihm nicht gelingt, innerhalb seines Schoßes — ich möchte sagen im Familien-

---

6) Bundesrat, S. 17.
7) a. a. O.

rate — eine solche Angelegenheit zu befriedigender Lösung zu bringen, diejenigen Rechtswege selbst zu bezeichnen, auf denen die Sache zum Austrag kommen kann. Vorzugsweise ist dabei auch der Fall einer Verweisung auf eine Austrägalinstanz vorgesehen. Das verstehen wir unter dem Worte ‚erledigt'."

v. Seydel legt diese Worte zugunsten seiner Auffassung aus. Nichts aber hindert, auch das Gegenteil zu tun.

Ich fasse die Worte v. Savignys zugleich auch als eine Entgegnung auf die beiden anderen Erklärungen auf, und gegen die Möglichkeit einer solchen Auffassung wird sich m. E. schwer etwas einwenden lassen.

v. Savigny erklärt, daß auch Preußen die Entscheidung durch eine Austrägalinstanz für gegeben, ja sogar für „vorzugsweise" gegeben erachte.

Aber gerade dieses „vorzugsweise" bringt zum Ausdruck, daß Preußen in der Einsetzung einer Austrägalinstanz nicht die ausschließliche Möglichkeit der Erledigung sieht.

Der Bundesrat kann die Entscheidung einer Austrägalinstanz übertragen, und er wird es in der Regel aus Zweckmäßigkeitsgründen tun.

Denn zweifellos ist den Vertretern der gegnerischen Ansicht darin beizustimmen, daß der Bundesrat seiner Struktur nach wenig geeignet ist, als richterliche Instanz in Staatenstreitigkeiten eine gerade glückliche Rolle zu spielen. Binding nennt den Bundesrat als Richter ein „welthistorisches Unikum".

Er weist darauf hin, daß keiner der 58 Richter eine eigene Meinung zur Grundlage des von ihm zu fällenden Spruches machen könne, da sie ja alle streng an die In-

struktionen ihrer Regierungen gebunden seien und demgemäß nur deren Anschauungen zu vertreten hätten. Mit der weiteren Folge, daß also von vornherein 17, 6 bezw. 4, 3 und 2 Richter derselben Meinung sein müssen.

Zum andern betont Binding die allem Üblichen widersprechende Erscheinung, daß die streitenden Parteien zugleich auch selbst Richter in ihrer eigenen Angelegenheit sind. Und dies zudem unter Umständen unter einem sehr großen Mißverhältnis der Stimmen.

So wird Preußen mit seinen 17 Stimmen als streitende Partei den andern Staaten gegenüber stets „Sonne und Wind für sich haben".

Wenn damit auch nicht gesagt ist, daß der Spruch des Bundesrats stets zugunsten Preußens ausfallen muß, so widerspricht doch schon die bloße Möglichkeit einer in der Zusammensetzung des Gerichtshofes gegebenen günstigeren Stellung des einen Streitteiles allen prozessualischen Regeln.

Nun wäre es ja auch denkbar, daß sich die streitenden Staaten der Stimmabgabe enthielten. In diesem Sinne äußerte sich der hamburgische Bevollmächtigte, wenn er in der oben[8]) erwähnten Erklärung des weiteren sagte: „. . und daß die streitenden Teile bei den desfallsigen Beschlüssen des Bundesrats auf ihre Stimme verzichten werden".

Auch v. Jagemann[9]) behauptet — ich weiß nicht, auf Grund welcher tatsächlichen Fälle — „nach der Praxis enthalten sich die Streitteile der Abstimmung".

So natürlich das ja an sich sein kann, so wird man dennoch nicht ohne weiteres annehmen dürfen, daß hier der

8) Vergl. oben S. 53.
9) a. a. O. S. 217.

Bundesrat von seiner gewöhnlichen Art zu arbeiten [10]) abzuweichen hat.

Hätte man das beabsichtigt, so wäre es wohl an geeigneter Stelle zum Ausdruck gebracht worden. Art. 7 R.V. erwähnt nur einen Fall, in dem nicht alle Staaten bei der Beschlußfassung mitzustimmen haben, nämlich „bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach der Bestimmung dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist".

Von einer Stimmenenthaltung der Parteien in einem Staatenstreite ist dagegen nirgends die Rede.

Eine Pflicht, sich der Stimmabgabe zu enthalten, wird man also nicht annehmen können, wenngleich es auch praktisch möglich wäre, daß die streitenden Staaten aus Courtoisie ein Mitabstimmen dadurch vermeiden, daß sie ihre Bevollmächtigten nicht instruieren.

Daß nach allen solchen Erwägungen der Bundesrat nur wenig mehr geeignet erscheint, den Richter in Staatenstreittigkeiten abzugeben, wird man gern zugeben wollen.

Nicht „geeignet" und nicht „befugt" sein, etwas zu tun, bleibt aber trotzdem noch ein großer Unterschied.

v. Seydel [11]) selbst muß zugeben, daß Art. 76 I dem Wortlaut nach eine schiedsrichterliche Erledigung durch den Bundesrat zulasse.

Wird bei einer Staatenstreitigkeit das Stimmenverhältnis der beiden Staaten im Bundesrat ein zu krasses sein, so

---

10) R.V. Art. 7.
11) Kommentar, S. 405.

wird der Bundesrat natürlich billigerweise dem möglichen Weg der Erledigung durch Einsetzung einer besonderen Instanz den Vorzug geben. Und tatsächlich hat ja auch der Bundesrat bislang nie Staatenstreitigkeiten selbst entschieden, sondern stets das Urteil durch ein von ihm beauftragtes Gericht sprechen lassen.

So wurde z. B. der Streit zwischen Preußen und Sachsen (1877) wegen der Berlin - Dresdener Eisenbahn durch das ehemalige Oberappellationsgericht in Lübeck entschieden, der Streit zwischen Preußen und Hamburg (1880) über die sog. hohe Rade und die Grenzstreitigkeit zwischen den beiden Großherzogtümern Mecklenburg einerseits und Lübeck andererseits (1887) beide durch das Reichsgericht.

Überträgt nun aber der Bundesrat die Sachentscheidung einer besonderen Behörde, dann erhebt sich die weitere Frage, bedarf dieser Entscheid zu seiner rechtlichen Gültigkeit noch der Bestätigung durch den Bundesrat oder nicht? Mit anderen Worten: ist der Spruch der Austrägalinstanz Urteil oder nur Rechtsgutachten? Beide Anschauungen werden in der Literatur vertreten.

Die erste von v. Seydel [12]), Schulze [13]), Zorn [14]) und Haenel [15]), die zweite von Laband [16]) und Meyer [17]).

Ich möchte mich aus folgenden Erwägungen der Ansicht v. Seydels anschließen: Bliebe, wie das Laband will, stets der Bundesrat die eigentliche Instanz, und erhielte der

---

12) Kommentar, S. 406.
13) a. a. O. S. 60.
14) a. a. O. S. 171 Anm. 64.
15) a. a. O. S. 575.
16) a. a. O. S. 246.
17) a. a. O. S. 788.

Spruch des Kollegiums nur dadurch bindende Kraft und rechtliche Bedeutung, daß ihn der Bundesrat bestätigt, so würde gerade an dem, was man durch Einsetzung einer besonderen Spruchbehörde hatte vermeiden wollen, wenig oder gar nichts geändert.

Denn ob Preußen bei der notwendigen Bestätigung eines Spruches oder aber bereits bei dessen Bildung das Übergewicht seiner 17 Stimmen geltend zu machen in der Lage ist, bleibt dem Erfolg nach dasselbe.

Warum dann erst den doch gewiß umständlicheren Weg über eine Austrägalinstanz?

Ein bloßes Rechtsgutachten kann der Bundesrat in den Fällen, in denen er es für erforderlich hält, bei eigener Entscheidung auch ohne Einsetzung einer Austrägalinstanz einholen.

Wenn es, wie v. Seydel treffend anführt, in der Beschlußformel, in der irgendeine Behörde mit der Sachentscheidung beauftragt wird, heißt „. . . . und die beteiligten Regierungen verpflichtet werden, dem ergehenden Schiedsspruch sich zu unterwerfen", so wird das m. E. nicht als eine vorherige Bestätigung des Spruches durch den Bundesrat zu gelten haben, sondern vielmehr als Ausdruck dessen, daß der Bundesrat auch für sich das Urteil der beauftragten Instanz als bindende Erledigung des Streites ansehe.

Wie diese Instanz als solche beschaffen, und wie sie verfahren soll, darüber haben wir bislang keine gesetzlichen Bestimmungen.

Haenel [18]) meint daher, es stände nichts im Wege, die für die Austrägalinstanz des alten Deutschen Bundes ge-

---

18) a. a. O. S. 575 f.

gebenen Bestimmungen auch heute noch in Anwendung zu bringen. Man wird das können, aber nicht müssen.

Schließlich will Haenel aus dem „erledigen“ des Art. 76 II R.V. noch die Möglichkeit herauslesen, daß der Bundesrat die Einsetzung einer besonderen Instanz für Staatenstreitigkeiten, z. B. eines ständigen Staatsgerichtshofes, und die Normierung eines bestimmten Verfahrens vor demselben im Wege der Reichsgesetzgebung veranlassen könnte.

Daß der Bundesrat das kann, steht außer Zweifel, aber um dieses Recht des Bundesrates zu behaupten, bedarf es doch nicht erst des Art. 76 I R.V. und einer dahingehenden Auslegung des Wortes „erledigen“.

An diese Möglichkeit des Erledigens wird man bei der Normierung des Art. 76 I R.V. wohl kaum gedacht haben, zumal doch die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten im Wege der Reichsgesetzgebung nach Art. 76 II R.V. in bewußter Gegenüberstellung zu den Erledigungsmöglichkeiten in Art. 76 I vorgeschrieben zu sein scheint.

3. Der Entscheid von Verfassungsstreitigkeiten.

§ 10.

Wenn schon der Bundesrat als Richter eine eigene Erscheinung ist, so wird man das von einem Gerichtshof, der sich aus Bundesrat und Reichstag zusammensetzt, mit noch größerem Rechte sagen müssen.

Nicht allein, daß 25 Regierungen ihre Meinung über den Streitfall äußern, hier haben noch 397 Volksvertreter das Recht mitzusprechen, von denen jeder einzelne sich sein

Urteil nicht nur auf Grund rein rechtlicher Erwägungen, sondern — und das vornehmlich — aus den ihm eigenen politischen Anschauungen heraus bildet [1]).

Hierauf fußend, will denn auch Arndt [2]) die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten im Wege der Reichsgesetzgebung nur dahin verstanden wissen, daß auf Anregung des Bundesrates ein Reichsgesetz erlassen wird, das einen Gerichtshof schafft, dem dann die Entscheidung des Streites übertragen wird.

Daß die Fassung des Art. 76 II R.V. eine solche Auslegung zuläßt, ist unbedingt zuzugeben. Eine Bestätigung hierfür kann uns das bereits erwähnte Reichsgesetz sein, das 1881 in Ergänzung der Hamburgischen Verfassung das Reichsgericht ein für allemal zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten zwischen Senat und Bürgerschaft der freien Hansestadt Hamburg für kompetent erklärt [3]).

Der weitaus größte Teil der Literatur aber — und ihm möchte ich folgen — vertritt die Ansicht, daß Bundesrat und Reichstag — doch immer nur auf die Initiative des ersteren hin — befugt sein sollen, auch selbst, d. h. also unmittelbar den Spruch zu fällen.

Daß der Entscheid in der Form eines Gesetzes erfolgen soll, hindert nicht, daß er sich inhaltlich lediglich als ein bestehendes Recht deklarierendes Urteil darstellt.

Wir haben es hier eben mit einem Akt der Rechtsprechung in Gesetzesform zu tun, wie unsere Reichsverfassung analog auch für einige Verwaltungsakte den formellen Weg der Gesetzgebung vorgeschrieben hat.

---

1) Laband, a. a. O. S. 249.
2) Staatsrecht, S. 113.
3) Vergl. oben S. 44 Nr. 9.

Warum sollen nicht Bundesrat und Reichstag gemeinsam — und eben weil sie gesetzgebende Faktoren sind, im Wege der Reichsgesetzgebung — erklären, daß z. B. in einem Streit über die Auslegung einer Verfassungsvorschrift die Auffassung der Volksvertretung die richtige sei?

Den Kreis enger gefaßt, ist m. E. denen zu folgen, die wie Haenel [4]) ihre Ansicht dahin erklären, „auch der Weg der Gesetzgebung soll dem materiellen Erfolge nach nur eine Rechtsentscheidung herbeiführen".

Dieser Anschauung steht die vornehmlich von v. Seydel und v. Martitz vertretene gegenüber, dahingehend, daß der Spruch des Reiches in Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten nicht nur formell, sondern auch materiell ein Gesetz sein könne.

Das Reich soll nach ihnen also nicht nur kompetent sein, strittiges Landesverfassungsrecht zu interpretieren, sondern nötigenfalls auch abzuändern, ja selbst aufzuheben und durch Neues zu ersetzen.

Eine derartige, sozusagen radikal wirkende Kompetenz könnte ja unter Umständen im Interesse einer wirksamen, durchgreifenden Staatenpflege oft recht wünschenswert erscheinen, und man wird auch mit Laband [5]) zugeben müssen, daß tatsächlich „der Weg der Gesetzgebung ganz andern Motiven als juristischen und ganz andern Erwägungen als richterlichen einen erheblichen Einfluß gewährt".

Aber aus dieser Möglichkeit auf ein Recht des Reiches schließen zu wollen, im Wege seiner Gesetzgebung geradezu

---

4) a. a. O. S. 571.
5) a. a. O. S. 249.

bundesstaatliches Verfassungsrecht zu normieren, heißt m. E. zu weit greifen [6]).

Dem widerspricht einmal offenbar der Umstand, daß die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten durch das Reich gleichgestellt ist einer Erledigung derartiger Streitigkeiten durch landesverfassungsmäßig dazu berufene Behörden [7]). Oder will man diesen Behörden auch analog die Kompetenz zusprechen, neues Verfassungsrecht zu schaffen? Was dem einen recht ist, wäre füglich auch dem andern billig.

Und dann, weshalb sollte das Reich nach Art. 76 II R.V. befugt und zugleich verpflichtet sein, Verfassungsstreitigkeiten in den Bundesstaaten zur Erledigung zu bringen? Um im Interesse seines eigenen ungestörten Bestandes das in ihren Verfassungen verkörperte rechtliche Dasein dieser Staaten zu schützen.

Und ist es nicht gerade der vornehmste Bestandteil des rechtlichen Daseins dieser Einzelstaaten, daß sie selbst über ihre Verfassung und deren Gestaltung zu bestimmen haben [8])?

Das Recht einer Verfassungsänderung erkennen sie verfassungsgemäß nur ihren gesetzgebenden Faktoren als solchen zu.

Unternähme es der Bundesrat auf Grund des Art. 76 II R.V. im Wege der Reichsgesetzgebung neues einzelstaat-

---

6) Damit soll nicht behauptet werden, daß es verfassungsmäßig überhaupt unmöglich sei, „daß die Reichsgewalt so tief in den Kreis der Staatsgewalt eingreifen könnte“ (v. Seydel, Kommentar, S. 407). Es wird hier lediglich bestritten, daß ein solches Recht ipso jure aus Art. 76 II R.V. zu folgern sei.

7) a. a. O. S. 790.

8) Vergl. oben S. 29.

liches Verfassungsrecht zu schaffen, so hieße das seinerseits ein Recht ausüben, das verfassungsgemäß [9]) nur den gesetzgebenden Faktoren des Einzelstaates zusteht.

Es hieße das nichts anderes, als die einzelstaatliche Verfassung aufrecht erhalten, indem man sie in einem ihrer wichtigsten Punkte verletzt.

Man nähme geradezu dem Einzelstaat die Möglichkeit, seine Verfassung, soweit sie reichsrechtlich festgelegt ist, je wieder im Wege seiner Gesetzgebung zu ändern.

v. Seydel [10]) sucht diese Schwierigkeit dadurch zu umgehen, daß er behauptet, das Recht, das hier im Wege der Reichsgesetzgebung geschaffen werde, sei Landesrecht, nicht Reichsrecht, könne also jederzeit durch Landesgesetz beseitigt oder abgeändert werden.

Daß die reichsgesetzlich neu normierte Verfassungsbestimmung formell Landesverfassungsrecht wird, insofern sie nämlich an die Stelle der alten tritt, wird man gern zugeben wollen. Daß aber das so partikulares Recht schaffende Reichsgesetz aufhören sollte, Reichsgesetz zu sein, will nicht recht einleuchten. Das hieße diesem Gesetz, das eben nur in seiner Eigenschaft als Reichsgesetz die Kraft in sich hat, Landesrecht auszuschalten, im gleichen Augenblicke diese Kompetenz wieder absprechen.

Zusammenfassend sei das Ergebnis dieser Untersuchung nochmals dahin festgestellt: Der Gesetzgebungsakt gelegentlich der Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten nach Art. 76 II R.V. ist nur formell als solcher, inhaltlich aber als ein bloßer Akt der Rechtsprechung aufzufassen.

---

9) Vergl. z. B. die entsprechenden Verfassungsbestimmungen von Preußen (Art. 107); Bayern (Tit. X § 7); Sachsen (§ 152).

10) Kommentar, S. 407.

Nun könnte man noch fragen, warum man denn bei einer solchen Auffassung überhaupt erst zu dem gewiß komplizierteren Weg der Reichsgesetzgebung gegriffen habe, warum man — wenn nur an einen bloßen Rechtsprechungsakt gedacht war — nicht einfach die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten analog der von Staatenstreitigkeiten dem Bundesrate allein übertragen habe.

Diese Frage beantwortet die Literatur dahin, daß es nicht angängig sei, die Erledigung eines Streites, dessen Parteien wie bei Verfassungsstreitigkeiten Regierung und Volksvertretung sind, dem Bundesrate allein zu überlassen, der doch lediglich eine Vertretung der Regierungen ist. Man hat es daher für recht und billig erachtet, bei der reichsseitigen Erledigung eines einzelstaatlichen Verfassungsstreites den Streitteilen entsprechend beide Reichsorgane, Bundesrat wie Reichstag heranzuziehen.

C.

Schluß.

Zum Abschluß noch einige Worte von der praktischen Bedeutung der Staatenpflege des Reiches.

Zunächst rein äußerlich, d. h. nach dem numerischen Verhältnis der vom Reich auf Grund des Art. 76 R.V. zu erledigenden Streitigkeiten.

Zur Schlichtung einzelstaatlicher Verfassungsstreitigkeiten hat es m. W. einer Auslösung der Staatenpflege seitens des Reiches überhaupt noch nicht bedurft. Die wenigen Fälle einzelstaatlicher Verfassungsstreitigkeiten

haben stets — wie das ja auch ganz erklärlich — im Schoße des Landes ihre Lösung gefunden, eine Tatsache, die aber an sich einer Staatenpflege, deren Ziel der Schutz für das in ihren Verfassungen verkörperte rechtliche Dasein der Einzelstaaten ist, ihre Daseinsberechtigung und Notwendigkeit nicht abzusprechen vermag.

Im Sinne der zwischenstaatlichen Friedensbewahrung zu wirken, konnte der Bundesrat schon des häufigeren tätig werden (vergl. oben S. 58), wenngleich auch dieser Zweig der Staatenpflege an Bedeutung zweifellos noch zurücksteht hinter den beiden andern, ebenfalls der Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen dienenden Zweigen, der zwischenstaatlichen Rechts-[1]) und Verwaltungshilfe sowie dem Indigenat.

Sodann nochmals kurz zusammenfassend die Bedeutung der Staatenpflege als eines notwendigen Faktors im Aufbau des Reiches. Hier bedeutet die Staatenpflege des Reiches einerseits ein Ausdruck dessen, daß das rechtliche Dasein seiner Einzelstaaten letzten Grundes nicht auf eigenen Macht- und Rechtsmitteln gegründet ist, sondern in einer sie überragenden, in Gesetzgebung und Vollziehungsmaßregeln in die Erscheinung tretenden und daher staatlichen Macht, eben dem Reich. Andererseits dient die Staatenpflege des Reiches der Regelung der zwischenstaatlichen Verhältnisse der Einzelstaaten, ersetzt für sie, was für unabhängige Staaten und ihre gegenseitigen Beziehungen das Völkerrecht bedeutet. Doch auch hier, unterschiedlich von

---

1) Rechtshilfe ist hier nicht gleich der in Gerichtsverfassungsgesetz Tit. 13 behandelten, von Gericht zu Gericht zu leistenden Rechtshilfe, sondern jede im Interesse der Rechtspflege zu leistende Hilfe. Vergl. Haenel, a. a. O. S. 578 Anm. 1.

diesem, eine staatliche, weil mit eigener Reichsgesetzgebung arbeitende und eigenen Exekutionsmachtmitteln ausgestattete Kompetenz.

Diese Doppelaufgabe der Staatenpflege des Reiches in ihrer letzten Wirkung zusammenfassend, wird man sie nach ihrer staatsrechtlichen Bedeutung mit Haenel [2]) treffend dahin charakterisieren, daß sie „zu ihrem Teile die vollkommene Eingliederung und Unterordnung der Einzelstaaten als Gesamterscheinungen in und unter das Reich aufweist".

---

2) a. a. O. S. 596.